Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome I

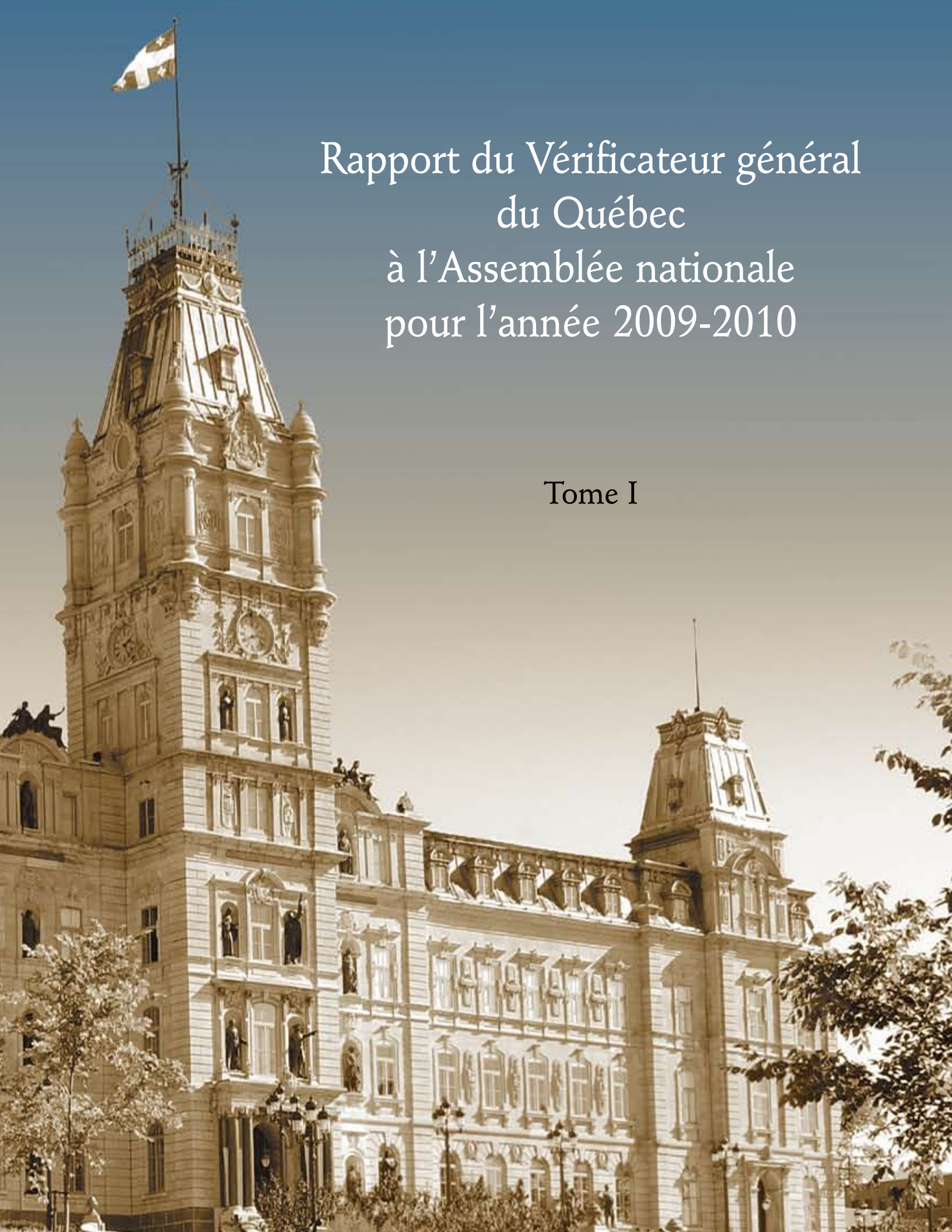


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome I

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mai 2009

Monsieur Yvon Vallières
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance
Chapitre 2	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale : services et subventions aux entreprises
Chapitre 3	Mesures gouvernementales de promotion et de prospection des investissements directs étrangers
Chapitre 4	Institut national de santé publique du Québec : vérification relative à la gestion, à la conformité et à la reddition de comptes
Chapitre 5	Société de développement des entreprises culturelles
Chapitre 6	Vigie relative au projet Dossier de santé du Québec

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome I

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **1.1**

Nouvelle approche relative au suivi des recommandations **1.4**

Suivi de recommandations concernant l'admissibilité et la conformité de frais et de dépenses remboursés à des dirigeants **1.14**

Conclusion **1.21**

Introduction

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Celui-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme les constatations, les conclusions et les recommandations y afférentes.

1.3 Chacun des tomes débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Il peut ainsi partager ses observations de même que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation et mieux faire connaître ses activités ou les motivations sous-jacentes à ses interventions. Dans cette optique, le présent chapitre traite du suivi effectué à l'interne au regard des recommandations adressées par le Vérificateur général aux entités gouvernementales et fait le point sur certaines d'entre elles.

Nouvelle approche relative au suivi des recommandations

1.4 On me demande souvent si les travaux de l'organisation que je dirige contribuent réellement à améliorer la gestion publique. La réponse à cette question est sans aucun doute positive : plusieurs de nos recommandations suscitent en effet des gestes concrets de la part des responsables gouvernementaux. De plus, leur taux d'application est à la hausse ces dernières années.

1.5 En fait, le nombre des recommandations mises en œuvre par les entités à la suite d'une vérification constitue un bon moyen d'évaluer la performance de notre institution. Avant 2006-2007, le taux établi à cet égard – environ 60 p. cent – se situait en deçà des attentes que nous nous étions fixées. C'est d'ailleurs ce qui nous a incités à revoir nos pratiques en matière de suivi et qui peut expliquer l'augmentation observée quant à l'application de nos recommandations.

1.6 Depuis 2006-2007, nous demandons systématiquement aux entités faisant l'objet de nos travaux d'indiquer si elles sont d'accord ou non avec les recommandations que nous comptons leur adresser, que ce soit lors d'une vérification de l'optimisation des ressources ou dans le cadre d'une vérification financière. Cette démarche nous permet d'en discuter avec les gestionnaires concernés, de les préciser et, au bout du compte, de confirmer la pertinence de chacune d'entre elles.

1.7 Ainsi, 94 p. cent des recommandations formulées en 2007-2008 ont obtenu l'adhésion des entités visées. Je tiens à signaler que, des 395 nouvelles recommandations faites durant l'année, seulement 24 (22 en vérification de l'optimisation des ressources et 2 en vérification financière) n'ont pas été accueillies favorablement. Cette dernière situation est principalement attribuable à deux missions menées par le commissaire au développement durable. Des entités ont choisi de ne pas se prononcer, étant donné que le projet de stratégie gouvernementale portant sur le développement durable faisait l'objet d'une consultation publique lors de nos travaux. Je suis d'avis que le fait de demander l'adhésion des intéressés est une première étape dans leur engagement à faire des progrès satisfaisants.

1.8 En outre, depuis 2006, nous nous sommes notamment donné comme objectif d'examiner tous les plans d'action élaborés par les entités à la suite de nos travaux, et ce, pour seconder les membres de la Commission de l'administration publique dans leur propre analyse. En effet, ces derniers exigent des dirigeants concernés qu'ils produisent à leur intention un tel plan d'action, lequel traduit concrètement la volonté des entités de mettre en œuvre nos recommandations. Ce plan doit être dressé dans les six mois suivant le dépôt du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale ou plus tôt, si les responsables sont convoqués par la commission.

1.9 D'autre part, nous avons revu nos façons de faire pour ce qui est du suivi permettant de voir dans quelle mesure nos recommandations sont appliquées. Auparavant, nous avions l'objectif d'apprécier la situation après trois ans. Cette pratique exigeait beaucoup de ressources, ce qui nous empêchait en réalité de suivre toutes les recommandations. De plus, nos travaux se déroulaient souvent après le délai visé. Nous avons donc changé notre approche et pouvons maintenant traiter à temps l'ensemble de nos recommandations, voire remonter davantage dans le temps au besoin. Pour cela, nous faisons appel aux entités elles-mêmes dans l'évaluation des mesures prises pour y donner suite. Leur participation active au processus a permis d'alléger l'étendue de nos travaux, qui consistent à établir la plausibilité de l'information qu'elles nous communiquent à ce propos et à rectifier leurs conclusions, s'il y a lieu. Les résultats de cet exercice apparaissent dans notre rapport annuel de gestion.

1.10 Pour ce qui est des missions et des recommandations qui, à notre avis, présentent un intérêt particulier pour les parlementaires, nous continuons à exercer un suivi plus conventionnel en effectuant des travaux approfondis et en publiant les résultats ainsi obtenus dans l'un des tomes du rapport annuel à l'Assemblée nationale.

1.11 En 2007-2008, le pourcentage des recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants, en matière d'optimisation des ressources, a été de 73 p. cent, un résultat au-delà de la cible de 60 p. cent annoncée dans notre plan stratégique. Grâce à notre nouvelle approche, nous avons effectué le suivi de 208 recommandations figurant dans 10 rapports publiés dans les tomes relatifs à 2003-2004.

1.12 Le Vérificateur général est une organisation d'abord vouée au contrôle parlementaire. En conséquence, l'application de ses recommandations est l'un des éléments qui démontrent la pertinence de ce contrôle et la volonté de l'Administration de s'améliorer sans cesse, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

1.13 Pour clore ce chapitre, je présente un bilan quant au suivi de certaines de mes recommandations. Celles-ci touchent des entités gouvernementales que j'avais invitées à accomplir des gestes concrets pour recouvrer des sommes indûment versées à leurs dirigeants respectifs ou pour mettre en place des mécanismes permettant d'éviter ce genre de situations. Quelle que soit l'ampleur des montants visés, l'admissibilité et la conformité des frais et des dépenses supportés par l'État en pareil contexte suscitent toujours beaucoup d'attention et soulèvent de nombreux débats lorsque des irrégularités sont mises au jour. Cela s'explique par la nécessité de maintenir le lien de confiance entre la population et les gestionnaires publics. Il m'importe donc de divulguer de nouveau les cas où ce lien a été compromis et de résumer les développements survenus depuis mes recommandations.

Suivi de recommandations concernant l'admissibilité et la conformité de frais et de dépenses remboursés à des dirigeants

1.14 Le tableau 1 présente les rapports dont certaines recommandations ont fait l'objet d'un suivi.

Tableau 1
Vérifications ayant trait au suivi

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Société des alcools du Québec	2005-2006, tome II, annexe A
Société nationale du cheval de course	2007-2008, tome I, annexe A
Utilisation des fonds publics par l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec	2007-2008, tome I, annexe C
Centre de recherche industrielle du Québec	2007-2008, tome I, chapitre 3
Société immobilière du Québec	2007-2008, tome III, chapitre 3

1.15 Les paragraphes subséquents font le point sur chacune de ces vérifications.

Société des alcools du Québec

1.16
- Un rapport a été déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2006.
- Nous avions recommandé à la Société :
  - de s'assurer que ses pratiques concernant la rémunération des membres du conseil d'administration et le remboursement de leurs dépenses sont en tous points conformes à la réglementation ;
  - d'obtenir tous les renseignements nécessaires afin d'établir le lien avec ses activités et de les consigner avant de livrer des bouteilles de boissons alcooliques au conseil d'administration ;

  - d'encadrer la participation des membres du conseil d'administration aux missions commerciales hors Québec par une politique précisant, entre autres, les objectifs visés ;
  - de veiller à ce que ses directives concernant le remboursement des dépenses engagées par les membres de la haute direction soient appliquées ;
  - de s'assurer de ne rembourser aux membres de la haute direction que les frais en lien avec leurs fonctions respectives, et de veiller à ce que le demandeur fournisse des pièces justificatives appropriées.
- Dans la foulée de notre vérification, la Société a préparé un plan d'action énonçant les mesures envisagées pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport. Parmi ces mesures, mentionnons celles-ci :
  - Les membres du conseil d'administration sont maintenant rémunérés conformément au décret 610-2006 du 28 juin 2006 concernant la rémunération des membres des conseils d'administration des sociétés d'État. De plus, le remboursement de leurs dépenses est effectué selon la politique en matière de déplacement, de séjour, de frais de représentation et de voyages hors Québec qui a été adoptée par le conseil d'administration de la Société en mars 2007. Par ailleurs, cette politique est venue préciser les objectifs de la participation des membres du conseil d'administration aux missions commerciales menées à l'extérieur de la province.
  - Des procédures ont été instaurées dès décembre 2006 pour s'assurer qu'une description de l'activité ou de l'évènement est obtenue lorsque des boissons alcooliques sont livrées au conseil d'administration.
  - Les dépenses engagées par les membres de la haute direction sont prises en charge conformément aux directives en vigueur. De plus, les pièces justificatives doivent être jointes aux notes de frais soumises pour que le remboursement soit fait.

Société nationale du cheval de course

1.17

- Un rapport a été déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2006.
- Il traitait notamment de la rémunération et des avantages concernant les dirigeants ainsi que de la rémunération des administrateurs.
- À la suite de ce dépôt, le ministre des Finances a demandé au directeur général de la Sûreté du Québec, en décembre 2006 également, d'analyser le rapport du Vérificateur général ainsi que de procéder à une enquête et d'y donner toutes les suites jugées appropriées, s'il y avait lieu de le faire.
- Notre suivi de la situation, en avril 2009, fait ressortir les faits suivants :
  - Le conseil d'administration de la Société a confié à une firme privée, en mars 2007, le mandat de juger de l'opportunité de produire des relevés aux fins d'impôt relativement à des avantages consentis à des employés ou pour des montants qui auraient pu leur être versés en trop et qui pourraient être récupérés.
  - En avril 2007, toutes les informations colligées pouvant conduire à l'établissement de relevés aux fins d'impôt relativement à des avantages consentis ont été transmises à Revenu Québec.
  - La Sûreté du Québec poursuivait toujours ses travaux afin de déterminer les suites à donner à ce dossier.

Utilisation des fonds publics par l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec

1.18

- Un rapport a été déposé à l'Assemblée nationale en juin 2007.
- Nous avions recommandé au ministère du Conseil exécutif du Québec d'entreprendre des discussions avec l'ancien lieutenant-gouverneur pour déterminer les montants qu'elle devrait rembourser au ministère pour la portion non justifiée de ses dépenses.
- Notre suivi de la situation, en avril 2009, fait ressortir les faits suivants :
  - Le ministère du Conseil exécutif a conclu un contrat avec une firme de juricomptables en 2008 pour que celle-ci procède à l'examen des pièces justificatives et lui soumette un rapport d'expertise lui permettant d'instaurer des mesures de recouvrement, s'il y a lieu.
  - La Sûreté du Québec a effectué une enquête policière et elle a transmis récemment le dossier constitué à cet égard au Directeur des poursuites criminelles et pénales. Dès qu'une décision aura été rendue sur les suites à donner à cette enquête et que les pièces justificatives seront disponibles, la firme de juricomptables retenue par le ministère du Conseil exécutif entreprendra la vérification administrative. En fonction des résultats de ces travaux, le ministère pourra alors engager les procédures requises.

Centre de recherche industrielle du Québec

1.19

- Un rapport a été déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2007.
- Nous avions recommandé au Centre :
  - d'évaluer la possibilité de se faire rembourser les sommes indûment payées [concernant les indemnités de départ] ;
  - d'analyser si des frais de repas ou de représentation payés par le Centre devraient être remboursés par le président-directeur général en poste jusqu'en décembre 2006.
- Notre suivi de la situation, en avril 2009, fait ressortir les faits suivants :
  - Le Centre a obtenu une opinion juridique externe confirmant qu'il a bien mis fin aux emplois des personnes concernées. On y apprend par ailleurs qu'il aurait été difficile, voire impossible, de récupérer les indemnités de départ dont elles ont bénéficié, la période de prescription de trois ans depuis leur versement étant dépassée. Le conseil d'administration a décidé de ne pas faire de démarches pour recouvrer les sommes en question sur la base de cette opinion juridique.
  - Quant aux frais de repas ou de représentation payés par le Centre et devant être remboursés par le président-directeur général en poste jusqu'en décembre 2006, il a été établi par la même opinion juridique que seules les sommes versées après novembre 2004 pouvaient faire l'objet d'un recours en fonction des délais de prescription applicables. Les montants en cause ont été remboursés.

Société immobilière du Québec

1.20

- Un rapport a été déposé à l'Assemblée nationale en mars 2008.
- Nous avions recommandé à la Société de s'assurer que :
  - toutes les dépenses des dirigeants sont appuyées par des pièces justificatives complètes ;
  - la politique concernant les dépenses de fonction comporte des balises basées sur des montants raisonnables et qui tiennent compte des caractéristiques de l'entité ;

  - des règles précises se rapportant aux frais de réunion sont établies ;
  - les règles relatives aux frais de déplacement, aux dépenses de fonction et aux frais de réunion sont approuvées par le conseil d'administration.
- À l'automne 2008, nous avons fait des travaux de suivi en ce qui a trait à ces recommandations, lesquels révèlent que des progrès satisfaisants ont été réalisés quant aux divers problèmes soulevés à l'époque :
  - Nous avons constaté la présence, dans les dossiers, de pièces justificatives complètes à l'appui des dépenses remboursées aux dirigeants pour la période du 1er avril au 31 août 2008.
  - La politique se rapportant aux dépenses de fonction a été révisée et une politique à l'égard des frais de réunion a été rédigée.
  - De plus, toutes les règles ont été entérinées par le conseil d'administration.
  - Nous estimons toutefois que la politique traitant des frais de réunion pourrait mieux détailler les circonstances ou la nature des rencontres pouvant entraîner des frais admissibles.
- Par ailleurs, à la suite de notre rapport initial, la Société a confié à son vérificateur interne le mandat d'analyser les paiements qu'elle avait effectués à l'égard des dépenses engagées par les dirigeants entre le 1er janvier 2004 et le 31 mars 2008 afin de voir s'il y avait lieu de recouvrer certains montants.
- À la lumière des résultats de cet exercice, la Société a conclu que, à l'exception de certaines sommes versées à l'ex-président et chef de la direction, il n'était pas nécessaire d'envisager des mesures de recouvrement puisque de l'information probante ou des explications raisonnables avaient généralement permis de justifier les frais visés.
- En avril 2009, la situation est la suivante :
  - La Société a envoyé une mise en demeure à l'ex-président et chef de la direction dans le but d'obtenir le remboursement des dépenses non justifiées.
  - La possibilité d'engager des procédures judiciaires était à l'étude.

Conclusion

1.21 Généralement, mes rapports mettent l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les mesures à prendre pour rectifier le tir.

1.22 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.

1.23 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome I

CHAPITRE 2

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale : services et subventions aux entreprises

Entités vérifiées :

- Commission des partenaires du marché du travail
- Emploi-Québec
- ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **2.1**
Recommandations **2.5**
Vue d'ensemble **2.6**
Objectifs et portée de notre vérification **2.28**
Résultats de notre vérification
- Planification de l'offre de services et reddition de comptes **2.32**
- Mesure de l'efficacité
  - Examen des dossiers **2.41**
  - Autres renseignements relatifs à la gestion **2.63**
  - Évaluation de programmes **2.68**
- Coût de revient **2.75**
- Comparaison avec d'autres organisations **2.87**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Données des directions régionales d'Emploi-Québec
Annexe 3 – Évolution des sommes déboursées pour les services aux entreprises d'un exercice financier à l'autre
Annexe 4 – Résumé des mesures en matière d'emploi et de main-d'œuvre ainsi que des programmes de subventions aux entreprises
Annexe 5 – Coût de gestion et exemples de ratios
Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)
Annexe 7 – Extrait de la section « Performance Measures » du *Rapport annuel 2007-2008* du ministère de la Compétitivité, de la Formation professionnelle et du Commerce du Manitoba

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CIT	Contrat d'intégration au travail
CLE	Centre local d'emploi
CPE	Concertation pour l'emploi
CPMT	Commission des partenaires du marché du travail
CRPMT	Conseil régional des partenaires du marché du travail
EDMT	Entente sur le développement du marché du travail
EPMT	Entente de partenariat sur le marché du travail
ETC	Équivalent temps complet
FDMT	Fonds de développement du marché du travail
FDRCMO	Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MFOR	Mesure de formation de la main-d'œuvre
OBNL	Organisme à but non lucratif
PAMT	Programme d'apprentissage en milieu de travail
PRIIME	Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi
PSEA	Programme de subventions aux entreprises adaptées

Faits saillants

Équipe :

Bertrand Carrier
Directeur de vérification
Charles Cauchon
Chantal Gagnon
Isabelle Hurens
Sébastien Simard
Isabelle Webster

2.1 Pour 2007-2008, le budget total de dépenses du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) s'est élevé à 4,1 milliards de dollars, dont 800 millions étaient affectés aux services publics d'emploi. De ce montant, une portion équivalant à 244 millions a été utilisée pour financer des services et des subventions aux entreprises, dont l'objet est de renforcer la capacité de ces dernières à maintenir et à créer des emplois. L'autre portion a été consacrée aux services aux individus.

2.2 Emploi-Québec assure des services aux entreprises tant universels que spécialisés. Les services universels consistent à communiquer de l'information sur le marché du travail et à offrir des services de placement, alors que les services spécialisés peuvent prendre la forme d'une aide-conseil, ou encore d'un soutien financier accordé notamment pour améliorer la productivité par la réalisation d'interventions en gestion des ressources humaines, par exemple le recrutement et la formation de la main-d'œuvre.

2.3 Pour sa part, la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) joue un rôle important dans la planification des mesures d'aide à l'emploi. Elle détermine, de concert avec Emploi-Québec, les mesures et les services en matière d'emploi ainsi que les critères de répartition des ressources allouées aux mesures, aux programmes et aux fonds de main-d'œuvre et d'emploi.

2.4 Notre vérification nous permet de dresser les constats suivants concernant les services et les subventions aux entreprises :

- Les objectifs, les actions et les cibles manquent de précision, de sorte qu'ils ne permettent pas de mesurer l'efficacité et les effets des services et des subventions. Les différents acteurs devraient donc améliorer leurs planifications en ce sens.
- L'aide accordée était souvent destinée à soutenir les travailleurs plutôt qu'à aider les entreprises à améliorer leur productivité. De plus, nous n'avons pas trouvé de portrait global des entreprises qui ont bénéficié des services et des subventions. Il est par conséquent difficile de déterminer si les interventions menées auprès des entreprises se rapportaient aux problématiques du marché du travail qui ont été cernées. Plusieurs interventions comprennent le versement d'une subvention inférieure à 5 000 dollars. À notre avis, Emploi-Québec devrait s'attarder davantage à cet aspect, afin de démontrer dans quelle mesure une telle subvention contribue à améliorer la productivité d'une entreprise.
- L'efficacité des services et des subventions aux entreprises n'est pas mesurée. Notre examen d'un échantillon de 130 dossiers d'entreprises ayant reçu un soutien financier indique qu'Emploi-Québec a conclu à l'atteinte des objectifs pour 104 ententes. Or, 47 d'entre elles comportaient des objectifs imprécis et difficilement mesurables puisqu'ils n'étaient pas assortis d'indicateurs de résultats. Par exemple, nous avons relevé des objectifs comme « Améliorer la gestion de l'entreprise » et « Obtenir une meilleure structure organisationnelle ». Pour 20 autres dossiers, la documentation qu'ils contenaient ne permettait pas de conclure à l'atteinte de l'objectif.

- Douze dossiers relatifs à la mesure Concertation pour l'emploi (CPE) dans lesquels le lien entre l'aide offerte et l'amélioration du marché du travail, la gestion des ressources humaines ou l'objectif du partenariat ne nous a pas été clairement démontré.
  - Par exemple, une aide financière de 47 680 dollars a été allouée à une entreprise pour la préparation d'un dossier concernant la construction éventuelle d'une salle de spectacle. L'objectif inscrit dans l'entente était que le conseil d'administration ait en main un document pour prendre une décision éclairée à ce sujet. La nature même de l'aide n'a pas de lien avec la gestion des ressources humaines, qui est un des objectifs de la CPE.
  - Une agence de la santé et des services sociaux a reçu une aide de 30 000 dollars pour soutenir le développement social d'une région. L'objectif était de contribuer au développement des communautés ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Pour ce faire, le plan d'action des partenaires prévoyait des activités visant la concertation et la mobilisation des acteurs locaux et régionaux. À notre avis, cette subvention concerne davantage la solidarité sociale que les services aux entreprises.
- Il reste des actions à réaliser pour atteindre les objectifs fixés en matière de coût de revient. Nous avons remarqué que le coût de revient sert surtout à la reddition de comptes et que l'analyse de ratios n'est pas suffisamment intégrée dans les pratiques de gestion d'Emploi-Québec. En conséquence, il est difficile de s'assurer que les services sont offerts aux entreprises avec un souci d'efficience et d'économie.

Recommandations

2.5 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(2.40) Nous avons recommandé au ministère, à Emploi-Québec et à la Commission :

- de s'assurer que des objectifs plus précis sont établis relativement aux services à fournir et aux subventions à verser ;
- de se doter d'un ensemble d'indicateurs en vue de mesurer l'efficacité des services et des subventions aux entreprises ;
- de fournir, dans leurs rapports annuels, plus d'information sur les effets et l'efficacité des services et des subventions aux entreprises.

(2.73) Nous avons recommandé au ministère et à Emploi-Québec :

- d'inclure des objectifs précis et mesurables dans les ententes d'aide financière conclues avec les entreprises ;
- d'évaluer les résultats des ententes en fonction des objectifs et d'appuyer ces évaluations sur des documents versés au dossier ;
- de s'assurer que l'utilisation du coffre à outils fait l'objet d'une supervision ou d'un contrôle de la qualité ;
- de tracer le portrait des entreprises aidées afin de s'assurer que les interventions sont liées aux problématiques relatives au marché du travail qui ont été cernées à l'échelle nationale, régionale ou locale.

(2.74) Nous avons recommandé au ministère, à Emploi-Québec et à la Commission :

- d'évaluer l'efficacité des mesures d'aide ;
- de poursuivre leurs efforts en vue d'évaluer régulièrement les programmes quant aux effets des services et des subventions aux entreprises et de tenir compte des résultats dans le processus décisionnel.

(2.86) Nous avons recommandé à Emploi-Québec :

- d'élaborer le cadre d'analyse sur le coût de revient, comme il est prévu dans son plan d'action ;
- d'utiliser le coût de revient comme outil de gestion en vue de s'assurer que les services aux entreprises sont offerts de façon efficiente et économique.

(2.94) Nous avons recommandé au ministère et à Emploi-Québec :

- de mieux utiliser l'analyse comparative pour la gestion des services aux entreprises ;
- de présenter, dans leurs rapports annuels, de l'information permettant d'établir des comparaisons avec des organismes similaires.

Vue d'ensemble

2.6 Le MESS offre des services en matière d'emploi, de solidarité sociale, de soutien du revenu aux nouveaux parents ainsi que d'actions communautaire et bénévole. Son budget total de dépenses pour 2007-2008 représentait près de 4,1 milliards de dollars.

2.7 La prestation des services du MESS en matière d'emploi et de solidarité sociale est assurée par Emploi-Québec, qui est devenue une agence gouvernementale en 1998, puisqu'elle a conclu une convention de performance et d'imputabilité (CPI)[1]. Cette agence sert notamment les clientèles des programmes d'assistance sociale, les personnes en emploi ou sans emploi afin d'améliorer leurs compétences ainsi que les entreprises pour les aider dans leur gestion des ressources humaines. Elle s'appuie sur une structure décentralisée comprenant 148 centres locaux d'emploi (CLE) et points de service, 17 directions régionales ainsi que des unités centrales de planification et de soutien au réseau. En 2007-2008, 4388 équivalents temps complet (ETC)[2] ont été utilisés pour la prestation des services. Les effectifs ayant travaillé en région ont totalisé 3843 ETC et 545 ont été affectés aux unités centrales.

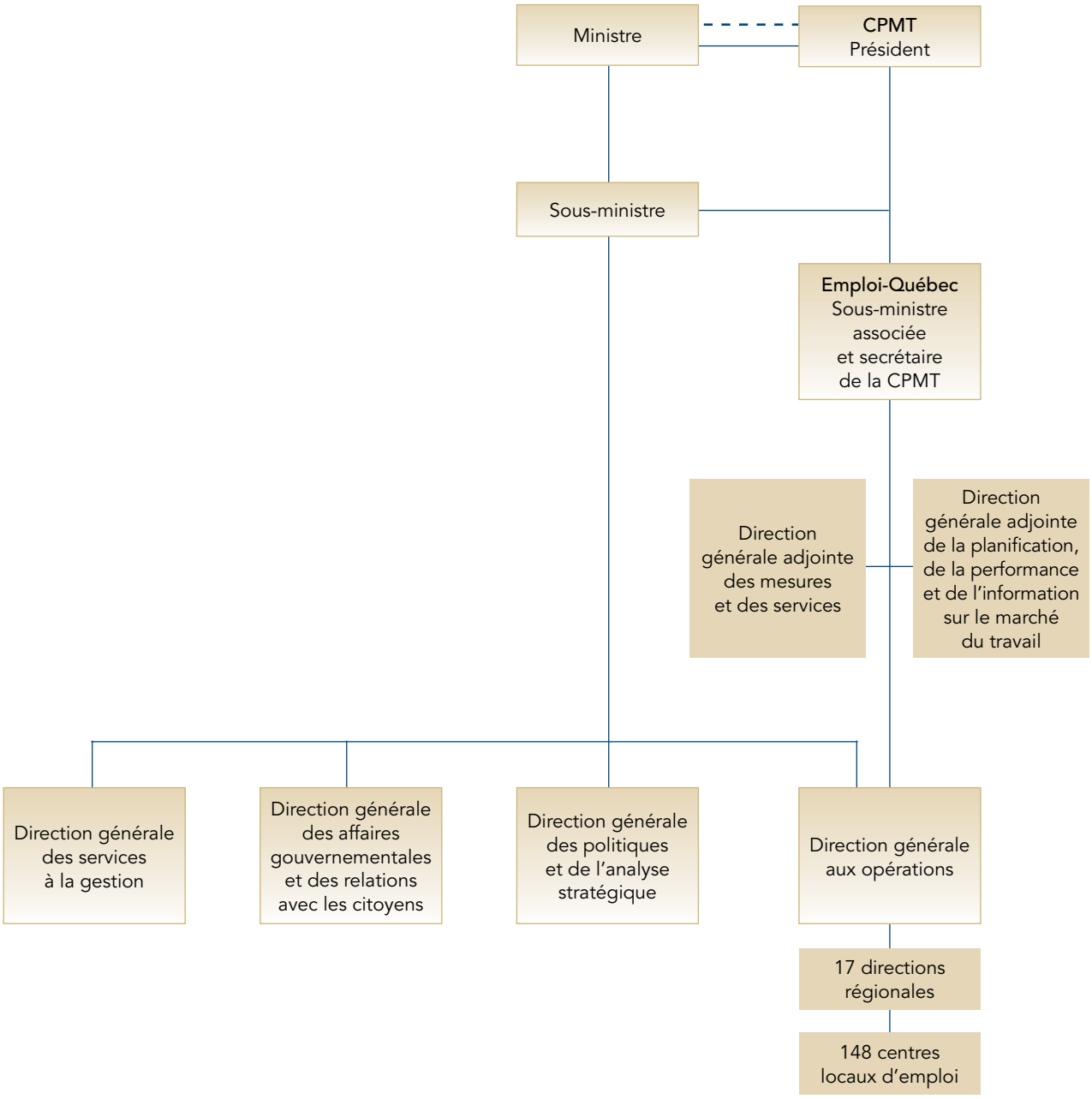
2.8 À l'intérieur du budget du MESS de 4,1 milliards de dollars, 2,85 milliards étaient prévus pour l'aide aux personnes et aux familles, 476 millions pour l'administration et enfin, 800 millions pour le financement des mesures d'aide à l'emploi. Certaines de ces mesures s'adressent aux personnes, comme la formation individuelle, alors que d'autres visent les entreprises, par exemple des services de consultation en gestion des ressources humaines.

1. La CPI définit entre autres les responsabilités respectives du ministre, de la CPMT et d'Emploi-Québec, les services offerts par cette dernière, les indicateurs de performance (pour les entreprises, il s'agit du nombre d'entreprises nouvellement aidées et du nombre de nouvelles ententes de qualification) ainsi que les mécanismes de suivi et d'évaluation de programmes et de reddition de comptes.
2. Ce nombre exclut les 619 ETC prêtés par la Ville de Montréal.

2.9 La CPMT joue un rôle important dans la planification des mesures d'aide à l'emploi. Elle a notamment pour fonction de participer, avec le ministre, à l'élaboration de stratégies en matière de main-d'œuvre et d'emploi. Pour la réalisation de l'ensemble de ses activités, elle compte sur 135 ETC en plus de ses membres.

2.10 La figure 1 présente un extrait de l'organigramme du MESS, dont l'effectif totalisait 6 164 ETC au 31 mars 2008.

Figure 1
Organigramme sommaire du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale



Rôles et responsabilités des acteurs

2.11 La *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail* (loi sur le ministère) définit les responsabilités du ministre. Ce dernier est aussi chargé de l'administration de la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* (loi sur les compétences). Il doit par conséquent voir à la gestion du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO).

2.12 Établie par la loi sur le ministère, la CPMT participe à l'élaboration des politiques en matière de main-d'œuvre et d'emploi, ainsi qu'à la prise de décisions relatives à la mise en œuvre et à la gestion des mesures et des programmes qui s'y rattachent. Outre un membre invité, la CPMT compte 24 membres[3] nommés par le gouvernement, y compris le président : des représentants de la main-d'œuvre québécoise, des entreprises et des organismes communautaires, le sous-ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la secrétaire générale de la Commission, également sous-ministre associée responsable d'Emploi-Québec. Ces 2 derniers membres sont désignés d'office.

2.13 Par entente, le ministre peut déléguer à la CPMT des responsabilités qui lui sont attribuées. Les ententes conclues en 2005 et en 2008 définissent les fonctions de la Commission en ce qui a trait aux comités sectoriels de main-d'œuvre, au développement des compétences de la main-d'œuvre et à l'administration de la loi sur les compétences, y compris la gestion du FDRCMO, qui sert à financer des subventions versées à des entreprises. Ces ententes prévoient notamment des mécanismes de suivi, d'évaluation et de reddition de comptes, par exemple un tableau de bord trimestriel, un suivi budgétaire et un bilan annuel.

2.14 Comme le prévoit la loi sur le ministère, la CPMT et le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale se sont entendus sur la CPI d'Emploi-Québec en ce qui concerne le volet « Main-d'œuvre et emploi ». Chaque année, la Commission prépare également, de concert avec le ministre, le plan d'action qui complète la convention en plus de déterminer les critères de répartition régionale des ressources du Fonds de développement du marché du travail (FDMT).

2.15 L'enveloppe correspondant au budget des services d'emploi offerts par les régions, soit 586 millions de dollars en 2007-2008, est répartie selon un modèle qui tient compte de critères socioéconomiques liés à l'emploi et au chômage (volume de l'emploi, nombre de chômeurs, période de chômage, taux de roulement et de mise à pied, etc.). Il est à noter que les sommes ne sont pas distribuées par mesure d'aide à l'emploi. Le mode d'attribution permet plutôt aux régions de choisir les mesures à utiliser selon les besoins cernés sur leur territoire. L'annexe 2 présente cette répartition ainsi que certaines données régionales sur le nombre d'individus sans emploi et le nombre d'entreprises nouvellement aidées.

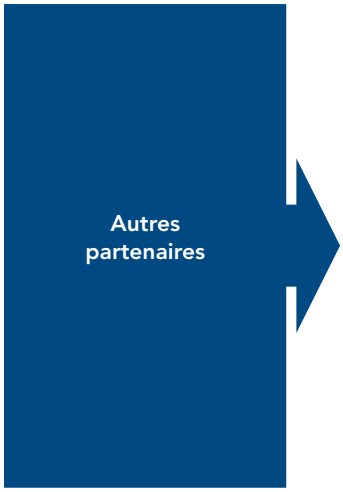
---

3. L'équipe des 20 membres votants, incluant le président, est composée de 17 représentants externes (6 de la main-d'œuvre québécoise, 6 des entreprises, 3 d'organismes communautaires qui travaillent dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi et 2 de l'enseignement), du sous-ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la secrétaire générale de la Commission, également sous-ministre associée responsable d'Emploi-Québec. Les 4 membres sans droit de vote sont les sous-ministres, ou un sous-ministre associé ou adjoint désigné par ces derniers, du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, du ministère des Affaires municipales et des Régions ainsi que du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. Enfin, un membre invité représente les universités francophones et anglophones du Québec.

2.16 Par ailleurs, Emploi-Québec s'occupe, entre autres choses, de la mise en œuvre et de la gestion des mesures et des programmes relevant du ministre dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, ainsi que de la prestation des services publics d'emploi. La figure 2 présente les rôles et les responsabilités des principaux acteurs et des différents partenaires.

Figure 2
Rôles et responsabilités des principaux acteurs et autres partenaires

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Le ministre : • coordonne les actions de l'État dans les domaines de la main-d'œuvre, de l'emploi, de la sécurité du revenu et des allocations sociales ; • élabore et propose des politiques et des mesures relatives à ces domaines en vue de susciter l'emploi de la main-d'œuvre disponible, de promouvoir le développement de la main-d'œuvre, d'améliorer l'offre et d'influer sur la demande de main-d'œuvre ; • peut déléguer à la CPMT, par entente, l'exercice de fonctions qui lui sont attribuées ; • est responsable de l'administration de la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre** et, par conséquent, de la gestion du FDRCMO*.
Emploi-Québec **Réseau de 17 directions régionales et de 148 centres locaux d'emploi**	L'agence : • contribue à développer l'emploi et la main-d'œuvre ainsi qu'à lutter contre le chômage, l'exclusion et la pauvreté dans une perspective de développement économique et social ; • s'occupe de la mise en œuvre et de la gestion des mesures et des programmes relevant du ministre en matière de main-d'œuvre et d'emploi, de sécurité du revenu et de solidarité sociale ; • assure la prestation des services publics d'emploi.
Commission des partenaires du marché du travail **Organisation de 24 membres nommés par le gouvernement** **17 conseils régionaux des partenaires du marché du travail** **Comités sectoriels de main-d'œuvre****	La Commission : • définit les besoins du marché du travail en matière de développement de la main-d'œuvre et conseille le ministre sur les orientations générales de la Politique du marché du travail ; • participe, avec le ministre, à l'élaboration de stratégies et d'objectifs en matière de main-d'œuvre et d'emploi ; • détermine les critères de répartition des ressources allouées aux mesures, aux programmes et aux fonds de main-d'œuvre et d'emploi ; • détermine des cibles d'intervention en ce qui concerne les services publics d'emploi ; • examine et approuve les plans d'action régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi et les transmet au ministre ; • de concert avec le ministre, conclut la convention de performance et d'imputabilité pour le volet Main-d'œuvre et emploi, prépare chaque année le plan d'action d'Emploi-Québec et en assure le suivi, évalue périodiquement les résultats et propose les correctifs à apporter afin d'atteindre les objectifs ; • examine et approuve le *Rapport annuel de gestion* d'Emploi-Québec ; • élabore une politique d'intervention sectorielle qu'elle soumet au ministre pour approbation ; • détermine les mesures et les services en matière d'emploi. En outre, elle exerce des responsabilités en matière de réglementation dans le cadre de la loi sur les compétences, de même que relativement au suivi du plan d'action et de l'atteinte des résultats, du budget ainsi que des projets majeurs et des projets économiques d'envergure.



Les ministères et partenaires :

- ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ;
- ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation ;
- ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles ;
- ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine ;
- ministère du Travail ;
- ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ;
- 120 centres locaux de développement.

Les organismes communautaires :

Ils se consacrent au développement de l'employabilité auprès de clientèles particulières. Gérés par un conseil d'administration, ces organismes sont des entités autonomes, à but non lucratif. On trouve notamment les carrefours jeunesse-emploi, les clubs de recherche d'emploi, les entreprises d'entraînement, les entreprises d'insertion ainsi que d'autres organismes spécialisés, notamment ceux qui offrent des services aux personnes handicapées et aux clientèles judiciarisées.

* Ces responsabilités ont été déléguées à la CPMT.

** Au nombre de 30, ils ont pour mandat de cerner notamment les problèmes de main-d'œuvre dans leurs secteurs respectifs et de trouver des stratégies pour les résoudre.

2.17 Comme l'indique la figure 2, Emploi-Québec travaille en collaboration avec les conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT)[4], qui ont comme mandat de définir la problématique du marché du travail pour ce qui est de leur territoire et d'adapter les interventions d'Emploi-Québec. Dans le cadre des orientations du *Plan d'action annuel d'Emploi-Québec*, les CRPMT déterminent les cibles régionales de résultats, font la répartition des ressources à l'échelle locale et définissent les stratégies et les objectifs du plan d'action régional pour le volet relatif aux services publics d'emploi.

2.18 Sur le plan local, les CLE travaillent en partenariat notamment avec les centres locaux de développement. Ces derniers, qui relèvent des municipalités régionales de comté, sont des organismes sans but lucratif responsables d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures d'aide financière pour le développement d'entreprises.

2.19 Sur une base sectorielle, la CPMT est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la *Politique d'intervention sectorielle*, qui encadre les travaux de 30 comités sectoriels de main-d'œuvre. Ces derniers sont composés en particulier de représentants des employeurs et des travailleurs du secteur. Leur mandat consiste notamment à cerner les problèmes de développement de la main-d'œuvre dans leurs secteurs d'activité respectifs, par exemple l'aménagement forestier ou l'aérospatiale, et de définir des stratégies pour les résoudre.

Services et subventions aux entreprises

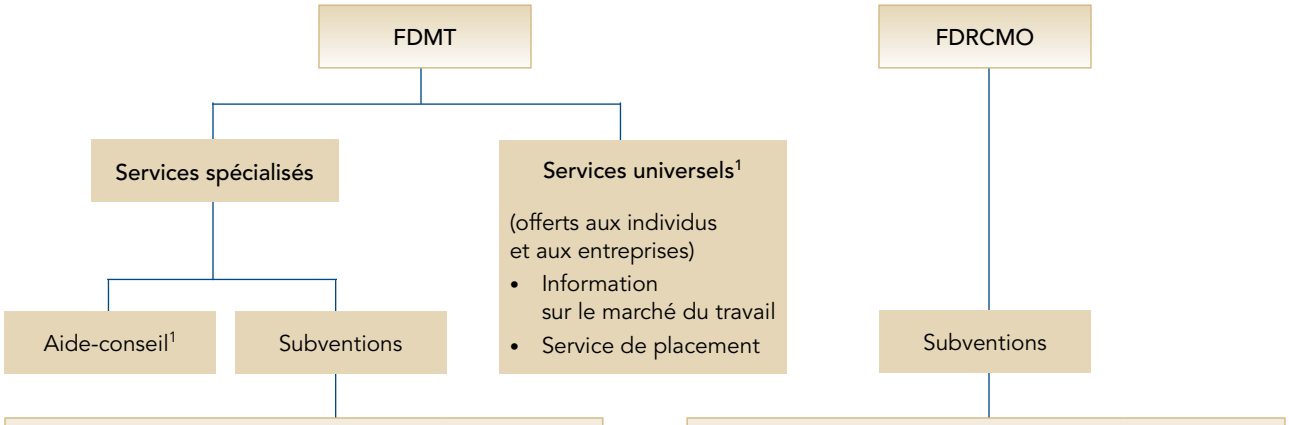
2.20 Les services et subventions aux entreprises ont pour but de renforcer la capacité de ces dernières à maintenir et à créer des emplois. En 2007-2008, près de 244,4 millions de dollars (235,7 millions en 2006-2007) ont été puisés dans le FDMT pour financer les subventions aux entreprises. Comme ce fonds représentait un montant total de plus de 800 millions de

4. L'équipe des 19 membres votants est formée du directeur régional d'Emploi-Québec ainsi que des représentants suivants : 6 de la main-d'œuvre régionale, 6 des entreprises locales, 2 d'organismes communautaires qui travaillent dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi de la région et 4 du milieu de la formation. Les 3 membres sans droit de vote sont les directeurs régionaux du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation ainsi que du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

dollars pour la même année, l'autre portion a été utilisée principalement pour les services aux individus. En ce qui concerne le FDRCMO, une somme de 12,6 millions de dollars (34,6 millions en 2006-2007) a été allouée au soutien des entreprises en 2007-2008.

2.21 La figure 3 présente les mesures mises en place et les dépenses qui leur sont rattachées. Une information plus détaillée sur l'évolution des coûts relatifs aux mesures et aux programmes au fil des dernières années ainsi que leur description se trouvent aux annexes 3 et 4.

Figure 3
Services et subventions allouées aux entreprises en 2007-2008



	En [millions] de dollars
Concertation pour l'emploi (CPE)	
• Intervention en entreprise	34,7
• Intervention en partenariat	16,4
Concertation pour l'emploi (CPE) Intervention sectorielle[2]	15,5
Mesure de formation de la main-d'œuvre (MFOR)	48,1
Subventions salariales[3]	49,0
Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME)[4, 5]	6,7
Contrat d'intégration au travail (CIT)[3]	23,3
Programme de subventions aux entreprises adaptées (PSEA)[3]	50,7
Total FDMT[7]	**244,4**

	En [millions] de dollars
Intervention sectorielle[2]	1,9
Mutuelles de formation	0,3
Formation de la main-d'œuvre en entreprise	5,3
Intervention régionale	2,8
Subvention à la recherche appliquée[4]	0,6
Initiatives de la Commission[4]	1,2
Interventions regroupées[6]	0,5
Total FDRCMO[7]	**12,6**

1. Ces services sont offerts par le personnel d'Emploi-Québec. Aucune somme n'est versée aux individus ou aux entreprises, mais les coûts de gestion représentent environ 37,5 millions de dollars.
2. La CPMT est responsable de l'intervention sectorielle. Quant au FDMT, il sert surtout à financer les activités des 30 comités sectoriels de main-d'œuvre, des 4 comités consultatifs, des 2 comités d'intégration et de maintien en emploi et de la Table métropolitaine. Certains projets des comités sectoriels sont subventionnés par le FDRCMO.
3. Nous avons inclus ces volets dans notre vérification, car les sommes sont versées aux entreprises lors de l'embauche des individus.
4. Ces volets ne sont pas visés par notre vérification.
5. Ce sigle est celui du Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi.
6. Ce programme n'était plus en vigueur en 2007-2008. Toutefois, quelques demandes qui avaient été présentées en 2005-2006 ont donné lieu à des subventions en 2007-2008.
7. Pour le FDMT, ce total n'inclut pas les coûts de gestion de 33,8 millions de dollars pour l'aide financière versée, alors que pour le FDRCMO, le montant non inclus est de 1,8 million.

2.22 Établi par la loi sur le ministère, le FDMT est affecté à la mise en œuvre et à la gestion des mesures et des programmes relevant du ministre dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, ainsi qu'à la prestation des services publics d'emploi. Il est financé en partie par le gouvernement du Canada (près de 600 millions de dollars en 2007-2008) en vertu de l'*Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail*. Le reste provient du gouvernement du Québec.

2.23 Comme l'illustre la figure 3, Emploi-Québec assure des services aux entreprises tant universels que spécialisés. Les premiers consistent à communiquer de l'information sur le marché du travail et à offrir des services de placement, y compris un service gratuit en ligne qui permet l'appariement automatisé entre les offres d'emploi et les candidatures. Les deuxièmes peuvent prendre la forme d'une aide-conseil ou d'un soutien financier. L'aide-conseil fournie par le personnel des services aux entreprises d'Emploi-Québec permet d'aider les employeurs à mieux cerner leurs problèmes dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi et à rechercher des pistes de solutions. Quant au soutien financier, il est accordé surtout pour la réalisation d'interventions en gestion des ressources humaines : recrutement, rétention et formation de la main-d'œuvre, développement et reconnaissance des compétences, programmes d'apprentissage et de qualification professionnelle, etc.

2.24 Le FDRCMO a été créé par la loi sur les compétences. Les employeurs qui sont assujettis à cette loi, mais qui ne consacrent pas, chaque année, au moins 1 p. cent de leur masse salariale à la formation, doivent verser la différence dans le Fonds. Les sommes cumulées sont notamment remises en subventions à des promoteurs admissibles[5]. Par ailleurs, la CPMT établit le plan d'affectation des ressources, dans lequel elle définit les orientations et détermine les ressources qui y seront allouées. Il est à noter que le FDRCMO fait l'objet d'un rapport annuel d'activité distinct.

2.25 Outre les mesures décrites précédemment, Emploi-Québec signe des ententes avec des entreprises dans le cadre du Programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT). Ce dernier permet aux entreprises de développer et de faire reconnaître les compétences de leur main-d'œuvre en s'appuyant sur la formule du compagnonnage pour transmettre à des apprentis le savoir-faire nécessaire à la maîtrise de leur métier. Certaines dépenses liées à l'apprentissage sont admissibles au crédit d'impôt pour stage en milieu de travail. Emploi-Québec délivre le certificat de qualification aux travailleurs qui démontrent la maîtrise des compétences.

2.26 Par ailleurs, selon l'analyse réalisée par le MESS et Emploi-Québec, les coûts de gestion ont atteint plus de 71 millions de dollars[6] en 2007-2008. Ces frais sont couverts par le budget d'administration de 476 millions de dollars et sont associés aux services aux entreprises financés par le FDMT. Près de 33,8 millions ont servi à la gestion des subventions aux entreprises. L'annexe 5 fournit l'information relative à ces coûts de gestion. En ce qui concerne le FDRCMO, les frais de gestion associés au traitement des demandes de subvention représentaient 1,8 million de dollars en 2007-2008.

---

5. Le terme « promoteurs admissibles » désigne notamment les entreprises dont la masse salariale est supérieure à 250 000 dollars, les mutuelles de formation et les comités sectoriels de main-d'œuvre.
6. Ces coûts comprennent les dépenses de gestion relatives aux mesures et aux programmes à l'intention des entreprises, à l'exception de la mesure Subventions salariales et du PSEA, pour lesquels les données n'étaient pas disponibles.

2.27 Enfin, soulignons qu'en mars 2008, le gouvernement du Québec lançait le Pacte pour l'emploi, qui touche divers ministères et Emploi-Québec. On y propose une série de moyens d'action qui visent l'intégration en emploi du plus grand nombre de personnes et le développement des compétences de la main-d'œuvre. Dans le cadre de ce pacte, Emploi-Québec augmentera l'accessibilité aux mesures d'aide à l'emploi (individus et entreprises) et bonifiera certaines d'entre elles grâce au budget supplémentaire s'y rattachant, à savoir environ 337 millions de dollars échelonnés sur 3 ans.

Objectifs et portée de notre vérification

2.28 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le MESS, Emploi-Québec et la CPMT planifient l'offre de services aux entreprises afin de répondre aux besoins du marché du travail et qu'ils disposent des moyens nécessaires pour mesurer l'efficacité des interventions et en rendre compte. Nous voulions voir aussi jusqu'à quel point Emploi-Québec a réalisé ses interventions avec un souci d'efficience et d'économie.

2.29 Pour recueillir l'information requise, nous avons utilisé principalement les approches suivantes : examen des données générées par les systèmes d'information, entrevues avec des gestionnaires, visite de 5 bureaux régionaux et d'un CLE dans chacune de ces régions et sélection aléatoire de 145 dossiers relatifs aux subventions versées pour voir notamment si les résultats des mesures avaient été évalués. Nous avons également compilé les résultats de certaines comparaisons avec d'autres administrations.

2.30 Nos travaux concernent notamment les subventions allouées dans le cadre du FDMT, qui sont spécifiées à la figure 3 et qui représentent un montant de 237,7 millions de dollars sur un total de 244,4 millions, puisque nous avons exclu le programme PRIIME (6,7 millions) de notre vérification. Ce dernier est administré à la fois par Emploi-Québec et le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. En ce qui concerne le FDRCMO, nous n'avons pas tenu compte des programmes Subvention à la recherche appliquée (0,6 million) et Initiatives de la Commission (1,2 million), car ils ne constituent pas une aide financière directe et importante par rapport aux autres. Les sommes allouées aux mesures concernées par notre vérification représentent donc un montant de 10,8 millions de dollars sur un total de 12,6 millions. Enfin, nous avons considéré les coûts de gestion des services financés par le FDMT, qui s'élèvent à plus de 71 millions de dollars.

2.31 Nos travaux couvrent généralement l'exercice terminé le 31 mars 2008. Des éléments ont néanmoins été pris en considération après cette date, et ce, jusqu'à la fin de la vérification en janvier 2009. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation de cette mission.

Résultats de notre vérification

Planification de l'offre de services et reddition de comptes

2.32 Une saine gestion des fonds publics exige de vérifier l'efficacité des programmes, des mesures ou des services offerts afin d'évaluer l'atteinte des objectifs, de déterminer les correctifs nécessaires et d'en informer adéquatement les parlementaires. Pour favoriser l'efficience et l'efficacité des services aux entreprises, il est essentiel que ceux-ci soient planifiés et structurés afin de répondre aux besoins du marché du travail.

2.33 Le *Plan stratégique 2005-2008* du MESS présente deux axes d'intervention à l'égard des services aux entreprises financés par le FDMT, soit « l'accroissement de la qualification et des compétences de la main-d'œuvre partout au Québec » et « la contribution à l'accroissement de la productivité et de la compétitivité des entreprises et de leur capacité d'adaptation aux changements ».

2.34 Le *Plan d'action annuel d'Emploi-Québec*, établi conjointement avec la CPMT pour le volet « Services publics d'emploi », est lié à la planification stratégique du MESS. Il comporte aussi une orientation à l'égard des services aux entreprises, qui est de « contribuer à l'amélioration de la productivité et de la capacité d'adaptation des entreprises aux changements, notamment démographiques et commerciaux ». On y mentionne que le MESS et l'agence poursuivent le but d'accroître la productivité des entreprises, d'augmenter leur taux de survie, de maintenir les emplois et de soutenir la création d'emplois à plus grande valeur ajoutée.

Services aux entreprises : contribuer à l'amélioration de la productivité.

2.35 Les directions régionales d'Emploi-Québec établissent aussi leurs propres planifications, qui tiennent compte de cette orientation et qui décrivent le contexte régional du marché du travail. Enfin, les CLE produisent des plans d'action qui brossent également un portrait du contexte et des enjeux, mais en fonction des particularités de leur territoire.

2.36 Par ailleurs, l'ensemble des mesures permettant d'offrir les services aux entreprises est appelé « coffre à outils ». Ces mesures peuvent être utilisées de manière flexible afin d'adapter les interventions aux besoins de l'entreprise. Toutefois, comme nous le verrons plus loin dans la section « Examen des dossiers », cela soulève certains questionnements.

2.37 Notre examen des différents plans d'action de même que des rapports annuels du MESS, d'Emploi-Québec et du FDRCMO concernant les services et les subventions aux entreprises nous a permis de formuler les commentaires suivants :

- L'ensemble des plans présentent bien le contexte, les enjeux et les besoins liés à l'emploi et au marché du travail. Selon les responsabilités respectives des acteurs, ces plans sont établis à l'échelle nationale, régionale ou locale. Ils sont appuyés par des études et des recherches sérieuses sur la situation du marché du travail. À notre avis, cette façon de faire constitue une bonne pratique.

- Les objectifs, actions et cibles définis dans les planifications des différents acteurs sont imprécis, de sorte qu'ils ne permettent pas de mesurer l'efficacité et les effets des mesures et des services aux entreprises. Par exemple, il arrive souvent que certaines actions prévues par des CLE visent à promouvoir les mesures adoptées et à faire connaître les services auprès des entreprises. On y prévoit des séances d'information et la mise sur pied de tables de concertation, ce qui est bien, mais la planification comprend peu d'objectifs et d'indicateurs qui permettraient de mesurer les effets et l'efficacité des services et des subventions versées.

Objectifs et cibles : ne permettent pas d'évaluer la performance des mesures.

- Le MESS et Emploi-Québec utilisent les deux mêmes indicateurs, soit « le nombre d'entreprises nouvellement aidées par les interventions des services publics d'emploi[7] » et « le nombre de nouvelles ententes de qualification ». Ces deux indicateurs sont repris dans les plans des directions régionales et des CLE. Bien qu'ils soient utiles pour mesurer le volume d'activité, ils ne fournissent pas d'information sur la productivité et la compétitivité des entreprises ni sur leur capacité d'adaptation aux changements, contrairement à ce que prévoient le *Plan stratégique 2005-2008* du MESS et le *Plan d'action annuel d'Emploi-Québec*.
- D'autres indicateurs permettraient, s'ils étaient pleinement utilisés, de mieux évaluer l'efficacité des mesures et des actions. Mentionnons à titre d'exemple le nombre d'employés dans l'entreprise qui ont reçu une nouvelle formation dans leur domaine spécialisé ou encore, le nombre de personnes ayant suivi au complet le PAMT par rapport au nombre total de participants. Ce dernier indicateur est utilisé et figure d'ailleurs dans un tableau de bord de la CPMT, ce qui s'avère positif. Toutefois, il n'a pas fait l'objet d'une reddition de comptes de la part du MESS ni d'Emploi-Québec.
- En ce qui concerne les rapports annuels du MESS et d'Emploi-Québec, nous avons constaté que l'information présentée au lecteur est très restreinte concernant les services et les subventions aux entreprises. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la reddition de comptes comporte les résultats relatifs à deux indicateurs de volume seulement.
- Pour ce qui est du rapport annuel du FDRCMO et du rapport quinquennal relatif à l'application de la loi sur les compétences, ils fournissent plus d'information et des données utiles sur les subventions versées, par exemple la liste des bénéficiaires et les résultats d'une enquête menée auprès d'eux. En outre, nous avons constaté qu'un plan d'affectation des ressources a été établi pour ce fonds.

2.38 En conclusion, nous avons noté que l'offre de services et de subventions aux entreprises est basée, en général, sur des planifications de bonne qualité. Toutefois, le choix des objectifs et des indicateurs ne permet pas de répondre aux questions suivantes :

- Qu'est-ce que cela a donné et avons-nous répondu adéquatement aux besoins du marché du travail ?
- Dans quelle mesure avons-nous contribué à accroître la productivité des entreprises et à augmenter leur taux de survie ?
- Dans quelle mesure avons-nous contribué à maintenir ou à créer des emplois ?

7. Cet indicateur concerne les entreprises qui ont bénéficié d'au moins une intervention ayant débuté au cours de l'exercice.

2.39 Rappelons que le budget annuel consacré à la prestation des services aux entreprises totalise plus de 250 millions de dollars en plus des coûts de gestion, qui s'élèvent à plus de 71 millions.

2.40 Nous avons recommandé au ministère, à Emploi-Québec et à la Commission :

- de s'assurer que des objectifs plus précis sont établis relativement aux services à fournir et aux subventions à verser ;
- de se doter d'un ensemble d'indicateurs en vue de mesurer l'efficacité des services et des subventions aux entreprises ;
- de fournir, dans leurs rapports annuels, plus d'information sur les effets et l'efficacité des services et des subventions aux entreprises.

Mesure de l'efficacité

Examen des dossiers

2.41 Compte tenu des observations mentionnées dans la section précédente, nous avons choisi d'examiner des dossiers sélectionnés au hasard et concernant des entreprises ayant reçu un soutien financier, afin de voir si les résultats obtenus avaient été évalués. Nous avons aussi fait parvenir un questionnaire à des entreprises pour recueillir leurs commentaires sur l'aide accordée de même que sur les résultats et les effets obtenus.

2.42 Lorsqu'Emploi-Québec entreprend une intervention auprès d'une entreprise, une entente doit être signée pour chacune des subventions accordées. Cette entente précise les objectifs poursuivis, les activités à réaliser, les résultats attendus, la contribution financière de chacune des parties et les modalités de versement. Un *Guide des mesures et des services d'emploi* définit les objectifs, les règles et les modalités opérationnelles pour chacune des mesures. De plus, dans un autre document intitulé *Approche de suivi*, qui fait partie intégrante du Guide, on mentionne qu'Emploi-Québec souhaite que la gestion des subventions, des ententes et des contrats de service respecte les principes de la saine gestion des fonds publics.

2.43 Pour les 5 régions visitées, nous avons sélectionné au hasard 130 ententes d'aide financière signées dans le cadre des mesures suivantes : MFOR, CPE, CIT et Subventions salariales. Nous avons également examiné les subventions versées à 10 entreprises adaptées et à 5 comités sectoriels couvrant tout le territoire du Québec.

2.44 D'une part, nous voulions nous assurer que les ententes comportent, pour chaque intervention, des objectifs précis et mesurables, que les résultats sont évalués et qu'ils sont appuyés par une documentation adéquate jointe aux dossiers. D'autre part, nous voulions voir si une compilation des résultats est effectuée, afin de connaître dans quelle proportion les interventions ont donné des résultats positifs. Le tableau 1 précise le nombre de sondages que nous avons réalisés pour chacune des mesures.

Tableau 1
Nombre de sondages pour chacune des mesures

Mesure	Population (ententes ou subventions)	Valeur (en millions de dollars)	Nombre
MFOR et CPE*	4 229	50,3	100
Subventions salariales*	3 755	20,9	20
CIT*	1 809	10,8	10
Entreprises adaptées**	45	50,7	10
Intervention sectorielle**	32	15,5	5
Total			**145**

* Ces données correspondent au nombre d'ententes et de subventions pour les cinq régions sélectionnées, à savoir les ententes qui ont débuté au cours des trois derniers exercices et qui se sont terminées avant le 31 mars 2008.

** Ces données correspondent au nombre d'ententes et de subventions pour l'ensemble du Québec, plus précisément les ententes signées au cours de l'exercice 2007-2008.

2.45 Le tableau 2 présente les résultats de nos travaux pour les mesures suivantes : MFOR, CPE, Subventions salariales et CIT.

Tableau 2
Résultats de l'examen des dossiers

	MFOR et CPE	Subventions salariales et CIT	Total
Nombre d'ententes sélectionnées	**100**	**30**	**130**
Objectifs non atteints selon Emploi-Québec	14	10	24
Autres	2*	0	2
Objectifs atteints selon Emploi-Québec	84	20	104
Selon notre vérification			
Objectifs précis et mesurables	**37**	**20**	**57**
Documentation complète**	25	12	37
Documentation incomplète	12	8	20
Objectifs imprécis ou difficilement mesurables	47	0	47
Total	**84**	**20**	**104**

* Emploi-Québec ne s'est pas prononcée sur l'atteinte des objectifs pour deux ententes, car elles ont été prolongées au-delà du 31 mars 2008.

** Il s'agit des documents fournis pour appuyer l'évaluation des résultats en regard des objectifs définis dans l'entente.

2.46 Ce tableau montre que, selon Emploi-Québec, les objectifs n'ont pas été atteints pour 24 ententes parce que les entreprises ont mis fin à l'entente prématurément, ou encore parce qu'elle a été interrompue, principalement à la suite de la décision d'un individu. Nous estimons important d'analyser ces cas, tant à l'échelle nationale que régionale, en vue d'évaluer l'efficacité des mesures, car de telles situations entraînent des coûts administratifs liés à la gestion des dossiers. Une des régions que nous avons visitées adopte une bonne pratique en ce sens : la direction régionale fait un suivi annuel du taux d'abandon de la mesure Subventions salariales pour chaque CLE et selon le type de clientèle.

2.47 Pour 104 ententes, Emploi-Québec a conclu que les objectifs prévus avaient été atteints. Nous avons constaté que 57 d'entre elles comportaient des objectifs précis et mesurables et que parmi celles-ci, 37 ont fait l'objet d'un suivi bien documenté. Pour les 20 autres, la documentation était incomplète. Voici 2 exemples de dossiers bien documentés :

Documentation incomplète dans plusieurs dossiers.

- Emploi-Québec a versé une somme de 141 917 dollars à une entreprise afin de l'aider à fournir de la formation à 50 nouveaux employés ou plus sur une période de 2 ans. L'objectif a été dépassé puisque selon le dossier, la formation a été donnée à 59 nouveaux employés. Afin d'appuyer l'évaluation globale de l'entente, l'entreprise a aussi produit un bilan qui démontre clairement l'atteinte de l'objectif.
- Une entreprise a reçu une subvention de 7 993 dollars pour la réalisation d'un projet de formation. Mesurable et précis, l'objectif inscrit dans l'entente était le suivant : « Réalisation d'une activité de formation pour 11 employés » dans leur domaine spécialisé. Emploi-Québec a jugé que l'objectif avait été atteint, après avoir pris connaissance d'un rapport dans lequel l'entreprise dresse un bilan positif des effets de la formation sur les participants.

2.48 Dans d'autres cas, toutefois, la documentation versée au dossier ne permettait pas de conclure à l'atteinte de l'objectif, par exemple :

- Une aide financière de 3 873 dollars a été versée à une entreprise pour une formation sur un logiciel offerte à 4 employés. Exception faite de la facture du formateur et des frais de déplacement des employés, nous n'avons trouvé, dans le dossier, aucune preuve qui confirme la participation à la formation ou la réussite des participants.
- Dans le cadre du CIT, Emploi-Québec a versé des subventions qui varient entre 3 500 et 13 000 dollars selon les dossiers que nous avons sélectionnés. Nous avons constaté que dans 6 dossiers, la section « Résultats obtenus » du plan d'intervention n'était pas remplie au terme de l'entente. Un tel plan consiste à déterminer les besoins de l'individu ainsi que les actions à prendre. Une personne responsable et un échéancier sont déterminés pour chacune de ces actions.

2.49 Par ailleurs, bien qu'Emploi-Québec ait conclu à l'atteinte des objectifs pour 104 ententes, nous considérons que pour 47 d'entre elles, les objectifs étaient imprécis et difficilement mesurables puisqu'ils n'étaient pas assortis d'indicateurs permettant de mesurer les résultats. Si nous extrapolons les résultats de notre échantillon de 100 dossiers à l'ensemble de la population des 5 régions sélectionnées, à condition que les objectifs soient atteints selon Emploi-Québec, il est probable (90 fois sur 100) que de 1 746 à 2 400 dossiers comportent des objectifs imprécis ou difficilement mesurables pour la MFOR et la CPE.

Objectifs imprécis et difficiles à mesurer pour 47 des 104 ententes.

2.50 Par exemple, pour certaines ententes, on avait formulé des objectifs tels que « Améliorer la gestion de l'entreprise », « Obtenir une meilleure structure organisationnelle et une meilleure performance » ou « Mobiliser le personnel de production et améliorer la production ». La conclusion tirée à l'égard de l'atteinte de ces objectifs n'est pas fondée sur des résultats mesurables. Nous pouvons donc nous questionner sur la valeur de ces évaluations. Voici un exemple afin d'illustrer nos propos :

- Une somme de 4 125 dollars a été versée à une entreprise pour l'accompagnement de gestionnaires. L'objectif inscrit dans l'entente était le suivant : « Accroitre la productivité et améliorer les conditions de travail des employés ». Bien que la formulation de cet objectif manque de précision et que ni l'entente ni le dossier n'apportent d'explications à cet égard, Emploi-Québec a tout de même conclu que l'objectif avait été atteint.

2.51 Outre les résultats présentés dans le tableau 2 et commentés dans les paragraphes précédents, notre examen des dossiers nous a permis de dresser un constat d'un autre ordre. Les interventions réalisées dans le cadre de la CPE (volet « Intervention en entreprise ») s'inscrivent dans un processus de résolution de problèmes liés à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de la gestion des ressources humaines. Or, nous avons relevé neuf cas pour lesquels le lien entre l'aide offerte et l'amélioration du marché du travail ou la gestion des ressources humaines ne nous a pas été clairement démontré. Nous avons observé que dans plusieurs cas, l'aide accordée était destinée à soutenir les travailleurs plutôt qu'à aider les entreprises à améliorer leur productivité. Rappelons que le MESS et Emploi-Québec se sont donné comme orientation de contribuer à améliorer la productivité. Voici des exemples dans lesquels le lien n'a pas été clairement démontré :

Neuf cas : le lien entre l'aide et l'amélioration du marché du travail ou la gestion des ressources humaines n'est pas clairement démontré.

- Une aide de 107 000 dollars a été accordée à une entreprise d'envergure afin qu'elle aménage et réduise le temps de travail de ses employés. Selon les renseignements inscrits dans le dossier, l'intervention a permis à l'entreprise de verser des indemnités de départ à la retraite à 41 travailleurs et d'offrir des congés compensateurs à 2 autres. Nous n'avons pas trouvé dans le dossier une analyse documentée démontrant la capacité de l'entreprise à poursuivre ses activités et le caractère structurant de l'intervention en lien avec sa productivité. Enfin, même si l'objectif mentionné dans le dossier était de maintenir l'emploi de 43 travailleurs qui avaient moins d'ancienneté, nous avons observé que l'intervention a surtout consisté à soutenir les individus qui ont pris une retraite anticipée.
- Emploi-Québec a versé une somme de 1 563 dollars pour la réalisation d'une intervention auprès de gestionnaires. Celle-ci avait pour but de développer leurs habiletés en gestion de production et leurs compétences en transformation de produits. À l'examen du dossier, nous avons observé que le mandat confié au consultant visait surtout le développement de produits et de marchés plutôt que l'accompagnement en gestion.
- Une organisation a reçu 700 dollars pour la révision de règlements généraux et de lettres patentes. L'objectif était de revoir l'ensemble des règlements et des lettres, puis de présenter le tout dans un document synthèse. Le dossier contient bel et bien le document permettant de comparer les anciens règlements avec les nouveaux ainsi que la proposition de ratification soumise aux membres pour approbation. Précisons toutefois que ce projet ne concerne pas la gestion des ressources humaines.

2.52 En ce qui concerne le volet « Intervention en partenariat » de la CPE, nous avons aussi relevé trois dossiers qui soulèvent des questionnements. Voici ces trois cas :

Des ententes en partenariat soulèvent des questionnements.

- Une agence de la santé et des services sociaux a reçu une aide de 30 000 dollars pour soutenir le développement social d'une région. L'objectif était de contribuer au développement des communautés ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Pour ce faire, le plan d'action des partenaires prévoyait des activités visant la concertation et la mobilisation des acteurs locaux et régionaux. À notre avis, cette subvention concerne davantage le domaine de la solidarité sociale que celui des services aux entreprises.
- Une aide financière de 47 680 dollars a été allouée à une entreprise pour la préparation d'un dossier concernant la construction éventuelle d'une salle de spectacle : définition des besoins, évaluation des coûts de financement, préparation du plan de communication et d'autres outils. L'objectif inscrit dans l'entente était que le conseil d'administration ait en main un document contenant toute l'information pertinente pour prendre une décision éclairée à ce sujet. Or, le dossier que nous avons examiné comportait des rapports d'étape et un plan de travail portant sur le processus d'élaboration du projet. La nature même de l'aide est discutable, car il n'y a pas de lien avec l'objectif de partenariat.
- L'association de développement économique d'une région a reçu 3 000 dollars afin de réaliser le volet régional d'un concours visant à honorer l'entrepreneuriat. L'objectif poursuivi dans l'entente était d'encourager les entrepreneurs dans le développement de leur projet. Habituellement, l'objectif lié au volet de cette mesure consiste à agir sur une problématique bien précise du marché du travail, notamment en mettant sur pied une table *ad hoc*.

2.53 En somme, dans notre échantillon de 100 dossiers, nous en avons noté 12 qui soulèvent ce genre de questionnement, sur un total de 58 dossiers relatifs à la CPE. Ainsi, à titre indicatif seulement, nous estimons que dans la population des 5 régions sélectionnées et concernées par la CPE, le nombre de dossiers suscitant un tel questionnement pourrait se situer entre 265 et 720[8], à un niveau de confiance de 90 p. cent.

2.54 Plusieurs cas que nous avons décelés peuvent être attribuables à un manque de supervision ou de contrôle de la qualité. Il est à noter que le décret concernant le plan de délégation permet à un conseiller en développement de la main-d'œuvre et de l'emploi d'octroyer jusqu'à 50 000 dollars en subvention sans autorisation supplémentaire d'un supérieur. Un agent d'aide à l'emploi peut faire de même pour un montant de 25 000 dollars et moins. Nous sommes aussi d'avis que le manque de précision concernant les objectifs des mesures contribue à ce genre de situation.

Manque de supervision ou de contrôle de la qualité des dossiers.

Subventions aux entreprises adaptées et intervention sectorielle

2.55 Le PSEA a pour objectif de créer ou de maintenir des emplois de qualité adaptés aux besoins des personnes handicapées. Pour atteindre ce but, Emploi-Québec accrédite des entreprises qui répondent à des critères précis, par exemple « être un organisme à but non lucratif ou une coopérative » et « avoir en tout temps un effectif composé d'au moins 60 p. cent de personnes handicapées ».

8. Cette estimation doit être utilisée avec prudence puisque la marge d'erreur est grande.

2.56 Parmi les 45 entreprises accréditées, nous en avons choisi 10 de façon aléatoire, afin de vérifier si Emploi-Québec s'assure qu'elles ont respecté les conditions de l'entente. Nous pouvons conclure que l'agence a effectué les contrôles nécessaires, notamment à l'égard de la composition de l'effectif.

2.57 Par ailleurs, nous avons remarqué que les dossiers fournissent des données intéressantes, entre autres le nombre de postes occupés par des personnes handicapées ou encore, le nombre d'emplois créés pour elles. Par exemple, les 10 dossiers examinés indiquaient qu'au total, 727 postes étaient occupés par ces personnes en 2007-2008. Nous considérons que cette information pourrait faire l'objet d'une reddition de comptes. Or, Emploi-Québec ne compile aucun résultat concernant cette mesure. Par conséquent, son rapport annuel de gestion ne présente aucune information sur le soutien financier accordé aux entreprises adaptées, lequel se chiffre à environ 50 millions de dollars chaque année.

Cinquante millions de dollars attribués aux entreprises adaptées : aucune information au rapport annuel.

2.58 En ce qui concerne la CPE – Intervention sectorielle, elle est sous la responsabilité de la CPMT. En 2007-2008, sur des dépenses totales de 15,5 millions de dollars, près de 12 millions ont été versés à 30 comités sectoriels afin qu'ils définissent les besoins propres à leur secteur, qu'ils proposent des mesures pour stabiliser l'emploi et réduire le chômage et qu'ils développent la formation continue.

2.59 La CPMT et les comités sectoriels ont convenu d'un modèle de reddition de comptes pour les activités réalisées comportant des orientations et des indicateurs. Nous avons examiné les dossiers de cinq comités sectoriels afin de voir si la CPMT a évalué leur performance.

2.60 Bien que la CPMT ait examiné les rapports de reddition de comptes remis par les cinq comités, nous n'avons pas trouvé d'analyse documentée mesurant la contribution des comités sectoriels au développement de leur secteur ou dégageant les facteurs de succès de ces comités. D'ailleurs, le *Rapport annuel de gestion 2007-2008* d'Emploi-Québec mentionne que les activités des comités sont conformes à leurs mandats, mais il ne fournit pas d'information à l'égard des résultats obtenus.

Aucune analyse documentée mesurant la contribution des comités sectoriels.

Questionnaires à l'intention des entreprises

2.61 Nous avons envoyé un questionnaire à une centaine d'entreprises visées par notre sondage afin de connaître leur opinion sur les services qu'elles ont obtenus de la part d'Emploi-Québec. Le taux de réponse a atteint 50 p. cent. Parmi les répondants, 86 p. cent ont déclaré que l'intervention de l'agence a eu un effet bénéfique sur la croissance de leur entreprise. Les conséquences positives les plus souvent mentionnées sont notamment l'augmentation de la productivité, l'amélioration de la compétence des employés et la hausse du chiffre d'affaires. Emploi-Québec pourrait entreprendre des démarches en vue de voir s'il serait possible de chiffrer ces résultats. Ainsi, l'agence serait en mesure d'évaluer l'efficacité des interventions auprès des entreprises et d'en rendre compte.

2.62 Notre sondage visait également à vérifier si les entreprises connaissent les comités sectoriels qui reçoivent une aide financière provenant du FDMT et si elles consultent leurs publications ou participent à leurs activités. Nous avons constaté que plusieurs des répondants connaissaient peu le rôle de ces comités. Il serait souhaitable que des mesures soient prises en vue de mieux faire connaître les comités sectoriels.

Autres renseignements relatifs à la gestion

2.63 Nous avons examiné les analyses d'Emploi-Québec concernant les données générées par les systèmes d'information. Chaque mois, l'agence fait notamment le suivi des deux indicateurs relatifs aux services aux entreprises, soit « le nombre d'entreprises nouvellement aidées par les interventions des services publics d'emploi » et « le nombre de nouvelles ententes de qualification ». De plus, un suivi budgétaire est réalisé pour chacune des mesures et des directions régionales.

2.64 Ces documents ne nous ont pas permis de tracer le portrait des entreprises qui ont bénéficié des services d'Emploi-Québec ni de connaître leur secteur d'activité et la nature de l'aide qu'elles ont reçue selon leur taille (formation de leurs employés ou services-conseils en gestion). L'absence de suivi à cet égard permet difficilement de déterminer si les interventions menées auprès des entreprises ont répondu aux problématiques du marché du travail qui ont été cernées dans les plans établis à l'échelle nationale, régionale ou locale. Plusieurs interventions comprennent le versement d'une subvention inférieure à 5 000 dollars. À notre avis, Emploi-Québec devrait s'attarder davantage à cet aspect, afin de démontrer dans quelle mesure une telle subvention contribue à améliorer la productivité d'une entreprise.

2.65 Afin d'illustrer le type d'information qui pourrait faire l'objet d'analyses plus approfondies, nous avons compilé, dans les tableaux 3 et 4, les données relatives à deux éléments : le nombre d'interventions par tranche d'aide financière versée et le nombre d'entreprises nouvellement aidées selon leur taille.

Tableau 3
Nombre d'interventions auprès des entreprises pour chacune des mesures en fonction du montant des subventions*

	Montant							
	Supérieur à 1 000 000 $	Entre 100 000 $ et 1 000 000 $	Entre 50 000 $ et 99 999 $	Entre 25 000 $ et 49 999 $	Entre 5 000 $ et 24 999 $	Entre 1 000 $ et 4 999 $	Inférieur à 1 000 $	Total
CPE	1	85	151	283	2 105	2 071	681	**5 377**
MFOR	7	47	99	175	1 349	2 177	1 243	**5 097**
CIT	–	–	–	2	2 263	1 608	553	**4 426**
Subventions salariales	–	7	20	105	4 094	2 835	1 336	**8 397**
Entreprises adaptées	26	18	1	–	–	–	–	**45**
Total	**34**	**157**	**271**	**565**	**9 811**	**8 691**	**3 813**	**23 342**

* Ces données concernent les interventions qui ont débuté au cours de l'exercice 2007-2008.

Tableau 4
Nombre d'entreprises nouvellement aidées selon leur taille

Nombre d'employés	2007-2008	2006-2007
Entre 1 et 5	2 887	2 567
Entre 6 et 10	1 311	1 196
Entre 11 et 25	1 666	1 525
Entre 26 et 49	961	857
Entre 50 et 99	714	637
Entre 100 et 249	586	507
Entre 250 et 499	158	145
Entre 500 et 749	40	30
Entre 750 et 999	28	18
Entre 1 000 et 2 499	40	32
Entre 2 500 et 4 999	3	5
5 000 et plus	7	4
Non déclaré	33	31
Total	**8 434***	**7 554***

* Ces chiffres proviennent du *Rapport annuel de gestion 2007-2008* d'Emploi-Québec.

2.66 Nous avons également compilé une autre information de gestion à l'aide des sondages que nous avons réalisés et dont nous avons traité à la section précédente. Nous avons établi les sommes investies par les entreprises dans le cadre des ententes (tableau 5).

Tableau 5
Financement des mesures : part assumée par Emploi-Québec et par les entreprises (en pourcentage)*

Mesure	Emploi-Québec	Entreprises
CPE	53	47
MFOR	49	51
Subventions salariales	64	36

* Ces ententes ont débuté au cours des trois derniers exercices et se sont terminées avant le 31 mars 2008.

2.67 Les données de ce tableau constituent une information utile, car elles indiquent globalement dans quelle mesure les entreprises ont participé financièrement aux activités et aux interventions d'Emploi-Québec. La réalisation d'un suivi de ces données sur quelques années pourrait permettre aux décideurs d'adapter les budgets aux besoins des entreprises et du marché du travail et de planifier les interventions en conséquence.

Évaluation de programmes

2.68 L'évaluation de programmes permet notamment d'apprécier la pertinence des programmes, l'efficacité avec laquelle les objectifs sont atteints et l'efficience des moyens mis en place. Les saines pratiques de gestion publique impliquent une évaluation régulière des programmes et la prise en considération des résultats dans le processus décisionnel.

2.69 À ce titre, nous avons répertorié les travaux d'évaluation déjà menés concernant les services aux entreprises financés par le FDMT. Au cours de la période comprise entre 1998 et 2008, le MESS a réalisé cinq évaluations. À leur lecture, nous avons remarqué qu'elles ne concernaient pas l'effet des mesures sur les entreprises. Par exemple, une de ces analyses visait à évaluer le fonctionnement de deux mesures destinées aux entreprises, la CPE et la MFOR. Elle portait sur la conformité aux règles et aux procédures plutôt que sur les résultats obtenus. Pourtant, le cadre de gestion gouvernementale met l'accent sur ce dernier aspect plutôt que sur la conformité. On y mentionne en outre qu'il incombe aux ministères de s'assurer que leurs programmes sont évalués à cet égard.

Aucune des cinq évaluations ne portait sur les effets des mesures.

2.70 Depuis 1998, les travaux d'évaluation du MESS ont surtout porté sur les services aux individus. Toutefois, compte tenu des sommes investies dans les services aux entreprises, il aurait été pertinent que ces derniers fassent également l'objet d'une évaluation mesurant leurs effets.

2.71 Nous avons par ailleurs observé une bonne pratique en Australie. En 1997, le gouvernement a adopté une stratégie d'évaluation qui prévoit une analyse de chacun des programmes tous les trois à cinq ans. Nous sommes d'avis que cette fréquence est très raisonnable. Notons qu'en mars 2008, la CPMT et Emploi-Québec ont confié à la Direction de l'évaluation du MESS le mandat de procéder à l'évaluation de la CPE (volet « Intervention en entreprise ») et de la MFOR en vue d'en connaître les effets. La publication du rapport final est prévue pour la fin mai 2009.

2.72 En ce qui concerne les programmes de subventions financés à même le FDRCMO, un protocole d'évaluation a été conçu en mai 2007 afin d'examiner l'aide financière allouée dans le cadre du programme de formation de la main-d'œuvre en entreprise et du programme d'intervention regroupée. Un premier rapport d'étape a été déposé en mai 2008 et un second est prévu pour mai 2009.

2.73 Nous avons recommandé au ministère et à Emploi-Québec :

- d'inclure des objectifs précis et mesurables dans les ententes d'aide financière conclues avec les entreprises ;
- d'évaluer les résultats des ententes en fonction des objectifs et d'appuyer ces évaluations sur des documents versés au dossier ;
- de s'assurer que l'utilisation du coffre à outils fait l'objet d'une supervision ou d'un contrôle de la qualité ;
- de tracer le portrait des entreprises aidées afin de s'assurer que les interventions sont liées aux problématiques relatives au marché du travail qui ont été cernées à l'échelle nationale, régionale ou locale.

2.74 Nous avons recommandé au ministère, à Emploi-Québec et à la Commission :

- d'évaluer l'efficacité des mesures d'aide ;
- de poursuivre leurs efforts en vue d'évaluer régulièrement les programmes quant aux effets des services et des subventions aux entreprises et de tenir compte des résultats dans le processus décisionnel.

Coût de revient

2.75 En 2005, le MESS a établi un cadre de référence ministériel sur le coût de revient devant servir à soutenir les dirigeants dans la mesure de la performance, la reddition de comptes, le contrôle des coûts, l'amélioration des processus et l'aide aux prises de décisions relatives à la gestion. Même si, au cours des deux dernières années, Emploi-Québec a déployé des efforts pour établir et améliorer le coût de revient de ses produits et services, nous avons constaté qu'il reste des actions à réaliser pour atteindre les objectifs du cadre. Présentement, le coût de revient est utilisé pour calculer le coût unitaire de certains services présentés dans le rapport annuel de gestion du MESS.

2.76 Le tableau 6 indique le coût de gestion des services financés par le FDMT qui ont fait l'objet de notre vérification. Ce coût comprend entre autres la rémunération, les avantages sociaux et les frais de fonctionnement, par exemple le loyer. Le lecteur trouvera un tableau plus détaillé à l'annexe 5.

Tableau 6
Coût de gestion des services financés par le Fonds de développement du marché du travail (en milliers de dollars)*

Services	2007-2008	2006-2007	Variation
Services universels	**32 118,6**	**33 801,4**	**– 1 682,8**
Information sur le marché du travail	17 848,0	17 734,1	113,9
Service de placement	14 270,6	16 067,3	– 1 796,7
Services spécialisés aux entreprises (selon Emploi-Québec)	**28 664,9**	**29 680,6**	**– 1 015,6**
CPE et MFOR	23 290,0	24 436,9	– 1 146,9
Aide-conseil	5 374,9	5 243,7	131,3
Autres services aux entreprises (CIT, PRIIME et PAMT)	**10 548,7**	**11 540,6**	**– 991,9**
Total	**71 332,2**	**75 022,5**	**– 3 690,3**

* Ces données ont été fournies par Emploi-Québec.

2.77 À partir de cette information, Emploi-Québec a calculé le coût unitaire direct pour chaque entreprise aidée dans le cadre de la CPE, de la MFOR et des services-conseils fournis par les directions régionales. Présentées au tableau 7, ces données ne comprennent pas l'aide financière versée dans le cadre de ces mesures.

Tableau 7
Coût unitaire direct par entreprise aidée par direction régionale (en dollars)*

Direction régionale	2007-2008
Abitibi-Témiscamingue	1 477
Bas-Saint-Laurent	1 316
Capitale-Nationale	1 166
Centre-du-Québec	562
Chaudière-Appalaches	879
Côte-Nord	1 594
Estrie	1 064
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	2 043
Lanaudière	1 892
Laurentides	903
Laval	1 239
Mauricie	1 866
Montérégie	967
Montréal	1 357
Nord-du-Québec	852
Outaouais	1 253
Saguenay–Lac-Saint-Jean	1 421
Coût moyen global	**1 232**

* Ces données ont été fournies par Emploi-Québec et concernent la CPE, la MFOR et les services-conseils offerts par les directions régionales. En ce qui concerne le montant de 28,6 millions de dollars présenté dans le tableau 6, une somme de 16 millions est gérée par les régions, dont 11 millions représentent leurs coûts directs.

2.78 En examinant ces chiffres, nous constatons des écarts importants entre le coût pour chacune des directions régionales et la moyenne globale, qui est de 1 232 dollars. À titre d'exemple, le coût unitaire pour le Centre-du-Québec s'élève à 562 dollars, alors qu'il se situe à plus de 1 850 dollars pour la Mauricie, Lanaudière et la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Nous n'avons pas trouvé d'analyse documentée pour expliquer ces différences entre les directions régionales et apporter des correctifs s'il y a lieu.

Coût unitaire variant de 562 à plus de 1 850 dollars entre des régions : écarts non expliqués.

2.79 Les cinq directions régionales que nous avons visitées nous ont mentionné qu'elles n'utilisent pas ce coût de revient dans leur gestion. Elles disent ne pas disposer d'outils pour les aider à interpréter les résultats. Dans son plan d'action sur le coût de revient, Emploi-Québec prévoit élaborer un cadre d'analyse d'ici juin 2009.

2.80 D'autres renseignements utiles peuvent être tirés du calcul du coût de revient. Par exemple, pour les cinq directions régionales visitées, nous avons calculé certains ratios pour la CPE et la MFOR. Il serait opportun d'analyser ces données afin d'établir des comparaisons entre les directions régionales, de recenser les meilleures pratiques et d'améliorer la performance. Le tableau 8 présente les résultats de nos calculs concernant le coût de gestion (direct et indirect) pour chaque millier de dollars d'aide financière consentie par Emploi-Québec. Le lecteur trouvera des tableaux plus détaillés à l'annexe 5.

Tableau 8
Coût de gestion pour chaque millier de dollars d'aide financière versée (en dollars)*

Direction régionale	2007-2008	2006-2007	Variation
Capitale-Nationale	185,75	180,44	2,9 %
Centre-du-Québec	134,11	129,41	3,6 %
Mauricie	164,54	129,45	27,1 %
Montréal	158,84	n.d.	n.d.
Montérégie	138,65	120,16	15,4 %
Total des 17 directions	**164,10**	**n.d.**	**n.d.**

* Ces résultats concernent la CPE, la MFOR et les services-conseils offerts par les directions régionales concernées et dont les coûts directs et indirects s'élèvent, pour l'ensemble des régions, à près de 16 millions de dollars sur un total de 28,6 millions (tableau 6).

2.81 Nous remarquons que, selon la région, le coût pour chaque millier de dollars d'aide financière versée varie de 134 à 185 dollars, ce qui correspond à un écart de 37 p. cent de plus. Pour 4 directions, ce coût a augmenté par rapport à 2006-2007, notamment en Mauricie, où il a connu une hausse de 27 p. cent. De telles variations amènent les décideurs à se questionner. Certaines directions régionales sont-elles plus performantes? D'autres doivent-elles assumer des coûts incompressibles qui nuisent à leur rendement?

2.82 Nous avons aussi calculé d'autres ratios, soit le nombre d'entreprises aidées par personne ETC, le volume d'aide financière géré par personne ETC et les subventions versées par entreprise aidée. Les résultats sont présentés au tableau 9 et de l'information plus détaillée figure à l'annexe 5.

Tableau 9
Autres ratios pour la Concertation pour l'emploi et la Mesure de formation de la main-d'œuvre

Direction régionale	ETC	Nombre d'entreprises aidées	Nombre d'entreprises aidées par ETC	Volume d'aide financière géré par ETC (en milliers de dollars)	Subventions moyennes versées par entreprise aidée (en milliers de dollars)
Capitale-Nationale	23,7	972	41	352,2	8,6
Centre-du-Québec	6,5	589	91	515,2	5,7
Mauricie	13,9	364	26	391,5	14,9
Montréal	49,3	1 316	27	400,6	15,0
Montérégie	31,8	1 446	45	473,9	10,4
Total des 17 directions	**250,8**	**8 827**	**35**	**393,9**	**11,2**

2.83 Nous observons encore une fois des écarts entre les directions régionales. Par exemple, dans le Centre-du-Québec, chaque personne ETC a aidé 91 entreprises. Ce nombre est 3 fois plus élevé qu'en Mauricie. En ce qui concerne le volume d'aide financière géré par personne ETC, le Centre-du-Québec obtient un ratio beaucoup plus élevé que la région de la Capitale-Nationale. Nous pouvons donc nous demander si le nombre d'ETC par région est approprié, ou encore si certaines directions utilisent des pratiques de gestion plus performantes dont elles pourraient faire part aux autres.

2.84 Enfin, le montant de l'aide financière accordée par entreprise est beaucoup plus élevé en Mauricie et dans la région de Montréal que dans le Centre-du-Québec. Est-ce correct que les entreprises bénéficient de subventions plus élevées dans ces régions ? Celles situées dans le Centre-du-Québec en reçoivent-elles assez ? Il est important de signaler que la nature et le profil économique des entreprises aidées peuvent expliquer en partie ces écarts.

Analyse du coût de revient non intégrée aux pratiques de gestion.

2.85 En conclusion, l'analyse du coût de revient et de divers ratios permet de soulever des questions et de trouver des réponses. Elle contribue également à cerner les meilleures pratiques et ainsi à améliorer la gestion. Nous considérons que ce genre d'analyse n'est pas suffisamment intégré dans les pratiques de gestion d'Emploi-Québec. Il est donc difficile de s'assurer que les services sont offerts aux entreprises de façon efficiente et économique.

2.86 Nous avons recommandé à Emploi-Québec :

- d'élaborer le cadre d'analyse sur le coût de revient, comme il est prévu dans son plan d'action ;
- d'utiliser le coût de revient comme outil de gestion en vue de s'assurer que les services aux entreprises sont offerts de façon efficiente et économique.

Comparaison avec d'autres organisations

2.87 L'analyse comparative consiste à déterminer et à évaluer les procédures, pratiques et résultats d'autres organisations semblables ou à établir des comparaisons entre des secteurs de compétence, afin de déterminer si des changements sont nécessaires pour améliorer la gestion et le rendement. À cet égard, nos travaux nous ont permis de constater que le MESS et Emploi-Québec pourraient mieux utiliser les comparaisons comme outil de gestion. En ce qui concerne les activités d'Emploi-Québec liées aux services aux entreprises, certaines analyses comparatives ont été faites, mais elles sont peu utilisées au chapitre des activités de gestion.

2.88 La Direction de l'évaluation du MESS a recensé les écrits des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) concernant les services directs et personnalisés offerts aux employeurs. Cette étude visait d'abord à élaborer un cadre d'évaluation, mais elle renferme de l'information intéressante qui pourrait servir à établir des comparaisons. De plus, le MESS est membre du Forum des ministres du marché du travail, dont l'objectif consiste à promouvoir les discussions et la coopération sur les questions relatives au marché du travail. Il participe en outre activement aux activités interprovinciales liées aux ententes sur le développement du marché de l'emploi.

2.89 Quant à leur reddition de comptes, le MESS et Emploi-Québec ne présentent pas de comparaisons avec d'autres organisations similaires, tant en ce qui a trait à la performance qu'aux services offerts.

Aucune information comparative avec des organisations similaires aux rapports annuels.

À cet égard, en juin 2005, la Commission de l'administration publique recommandait au sous-ministre du MESS de consigner, dans son rapport annuel de gestion, de « l'information permettant la comparaison avec ce qui se fait à l'extérieur du Québec. » Dans le contexte où toutes les provinces canadiennes offrent aux entreprises des services en matière d'emploi et de formation, il aurait été intéressant que le MESS inclue certaines données comparatives dans son rapport.

2.90 Nous avons notamment examiné les pratiques adoptées par quatre autres provinces, soit l'Alberta, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba. L'annexe 6 reproduit les principaux éléments de notre recherche. Cette dernière fait notamment ressortir les similitudes et les différences au chapitre de la structure des organisations et des responsabilités qui leur sont confiées. D'ailleurs, il est important de garder à l'esprit ces différences et d'interpréter les conclusions avec discernement.

2.91 Voici quelques pratiques qui ont retenu davantage notre attention et qui pourraient faire l'objet d'une réflexion plus poussée de la part du MESS et d'Emploi-Québec :

- Le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail du Nouveau-Brunswick s'est notamment donné les indicateurs suivants pour le programme Accroissement de l'emploi : pourcentage de participants en emploi un an après une intervention et pourcentage de petites entreprises en activité un an après la fin de la subvention.
- Au Manitoba, le ministère de la Compétitivité, de la Formation professionnelle et du Commerce présente, dans son rapport annuel 2007-2008, un tableau des mesures de la performance dans lequel on trouve les renseignements suivants : les éléments mesurés, la méthode utilisée, les raisons pour lesquelles il est important de mesurer ces éléments, la mesure au point de départ, la valeur la plus récente, la tendance et les actions récentes. Ce tableau rend notamment compte du nombre d'emplois créés et maintenus dans le cadre du programme Manitoba Industrial Opportunities. L'annexe 7 contient un extrait de ce tableau fourni à titre d'exemple.
- En Alberta, le rapport annuel 2007-2008 du ministère de l'Emploi, de l'Immigration et de l'Industrie fait état du pourcentage d'employeurs qui n'ont rapporté aucun poste vacant durant plus de quatre mois[9].
- En ce qui concerne la CPMT, nos recherches ne nous ont pas permis de trouver, dans les autres provinces, des organismes similaires avec les mêmes pouvoirs décisionnels et les mêmes responsabilités. Il existe toutefois des regroupements ou des comités de partenaires qui ont plutôt un mandat consultatif.

2.92 D'autres pays fournissent également aux entreprises des services publics d'emploi, souvent par l'entremise des organismes de services aux entreprises, tels que les Small Business Development Centers (SBDC) aux États-Unis. Les interventions réalisées peuvent concerner d'autres aspects de la gestion d'une entreprise, notamment les ressources matérielles, financières et informationnelles. Les SBDC calculent depuis peu le rendement de l'investissement pour leurs services en sondant leur clientèle sur les effets de leurs interventions.

9. Il s'agit d'un nouvel indicateur qui sera calculé tous les deux ans.

2.93 En conclusion, le MESS et Emploi-Québec auraient avantage à utiliser régulièrement l'analyse comparative, qui permet de s'interroger sur les pratiques de gestion et d'évaluer l'efficacité des services pour en rendre compte.

2.94 Nous avons recommandé au ministère et à Emploi-Québec :

- de mieux utiliser l'analyse comparative pour la gestion des services aux entreprises ;
- de présenter, dans leurs rapports annuels, de l'information permettant d'établir des comparaisons avec des organismes similaires.

2.95

Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et d'Emploi-Québec

« **Planification de l'offre de services et reddition de comptes.** La deuxième orientation au Plan stratégique du Ministère 2008-2011 contient un axe d'intervention visant le soutien à la formation en entreprise. Dans son rapport annuel de gestion, le MESS fournira de l'information quant aux effets et à l'efficacité des services et subventions aux entreprises.

« Pour Emploi-Québec, les services aux entreprises s'inscrivent sous l'orientation : Contribuer à l'amélioration de la productivité et la capacité d'adaptation des entreprises aux changements, notamment démographiques et commerciaux. Consciente du besoin d'améliorer le suivi des services aux entreprises, l'Agence entend indiquer plus précisément les objectifs poursuivis par ses interventions auprès des entreprises dans sa planification annuelle.

« Emploi-Québec inscrivait dans sa Convention de performance et d'imputabilité son intention de développer un indicateur relatif à la formation de la main-d'œuvre. En plus de cet indicateur, l'identification des variables retenues se fera en prenant en compte les résultats de l'étude sur la mesure des effets bruts de CPE et MFOR. Ces variables sont davantage axées sur les effets auprès des entreprises. Divers indicateurs de résultats intermédiaires serviront à mieux témoigner des bénéfices auprès des employés.

« Afin de témoigner publiquement de ses interventions auprès des entreprises et de sa performance à cet égard, le rapport annuel de gestion d'Emploi-Québec fera état des principaux résultats liés à ces indicateurs.

« **Mesure de l'efficacité.** Emploi-Québec fera un rappel auprès du personnel des services aux entreprises afin de s'assurer que des objectifs précis et mesurables soient inscrits dans les ententes de subvention, comme il est stipulé au *Guide des mesures et des services d'emploi* et dans le formulaire *Entente de subvention*.

« En effet, le *Guide des mesures et services d'emploi* précise, pour chacun des volets des mesures Concertation pour l'emploi et Mesure de formation de la main-d'œuvre – entreprises " que des objectifs précis et mesurables de même qu'une description complète des activités à réaliser " doivent être consignés dans l'entente de subvention.

« Afin de s'assurer que le personnel comprenne bien ce qu'est un objectif précis et mesurable, nous apporterons des précisions à cet effet dans le Guide et informerons le personnel visé. Par ailleurs, Emploi-Québec apportera des modifications à son programme d'assurance qualité afin de s'assurer que les ententes signées comportent des objectifs précis et mesurables.

« En lien avec les commentaires précédents, à savoir que si les objectifs négociés et inscrits dans les ententes sont précis et mesurables, le responsable du dossier sera en mesure de faire une évaluation des résultats plus juste et de tirer des conclusions plus pertinentes relativement à l'intervention.

« Par ailleurs, Emploi-Québec a implanté une nouvelle Approche de suivi des subventions, ententes et contrats depuis le 1er juillet 2008. Une application WEB permettant de consigner les activités de suivi et de documenter les dossiers est en place et le personnel a été formé sur son utilisation. Ainsi, l'onglet « évaluation finale et recommandation » présente les commentaires du conseiller concernant le déroulement de l'entente, le degré d'atteinte des objectifs et le respect des clauses et des conditions financières qu'elle prévoyait.

« Dans un souci d'efficience et d'efficacité, le plan de délégation permet aux agents d'aide à l'emploi et aux conseillers d'octroyer une subvention de respectivement 25 000 et 50 000 dollars. Toutefois, l'agent et le conseiller ne peuvent effectuer de versements relativement à une subvention sans avoir fait l'objet d'un contrôle d'autorisation des versements par une personne en autorité. Emploi-Québec entend toutefois prendre des mesures afin de s'assurer d'une application plus rigoureuse de ce contrôle.

« De plus, comme mentionné précédemment, Emploi-Québec apportera des modifications à son programme d'assurance qualité afin de s'assurer que les ententes signées comportent des objectifs précis et mesurables. En outre, dans le cadre du programme d'assurance qualité, des vérifications seront également réalisées afin de s'assurer que les ententes respectent les objectifs prévus aux mesures.

« Afin de faciliter l'appréciation de ses interventions auprès des entreprises, Emploi-Québec produira un portait annuel des entreprises aidées et mettra en parallèle ce dernier avec les analyses des problématiques ayant servi à la planification de l'année précédente. Ce portrait se retrouvera dans le rapport annuel de gestion et pourra alimenter le cycle de planification suivant.

« Par ailleurs, concernant le commentaire du Vérificateur général portant sur le niveau d'aide financière octroyée, Emploi-Québec intervient majoritairement dans des entreprises de très petite taille (moins de 25 employés). Comme les entreprises contribuent généralement à 50 p. cent des coûts, il faut prendre en considération que les interventions représentent environ le double du montant. De plus, l'aide financière, par le biais d'une mesure, peut également être accompagnée d'une aide-conseil de notre personnel. Certaines interventions, dont le coaching de gestion, sont également des interventions ciblées et qui sont peu coûteuses, mais qui peuvent être très structurantes pour l'entreprise.

« Depuis la création d'Emploi-Québec et le début de l'Entente Canada – Québec relative au développement du marché du travail, l'évaluation des mesures et services a été prioritairement axée sur les services aux individus, lesquels occupent la plus grande part du budget du FDMT. Ce choix est semblable à celui du gouvernement fédéral et des autres provinces qui ont signé une entente. C'est aussi ce qu'on constate généralement dans les pays de l'OCDE.

« Depuis maintenant deux ans, des travaux substantiels sont amorcés au regard de l'évaluation des services aux entreprises, tant pour ceux relevant d'Emploi-Québec que ceux de la CPMT. La première phase a consisté en des évaluations de mise en œuvre. À la suite de ces travaux, des actions ont déjà été prises en réponse aux constats tirés de l'évaluation.

« L'étape en cours de réalisation porte sur la mesure des effets bruts des interventions. Cela pose des défis importants, car les entreprises visées sont majoritairement de petites et moyennes entreprises qui ne disposent que rarement de données précises qui permettent de faire état des effets sur la productivité, la stabilité du personnel, etc.

« L'étape ultérieure portera sur la mesure des effets nets, soit ceux strictement attribuables à l'intervention. Ce volet sera réalisé en sollicitant la collaboration des autres acteurs gouvernementaux qui interviennent dans l'aide à l'entreprise (le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation notamment). Sur la base d'une recension des écrits, on peut affirmer qu'il n'y a que peu d'études dans les pays de l'OCDE sur les effets des services aux entreprises et que les difficultés méthodologiques sont importantes à cet égard. Le MESS vise donc à innover.

« Enfin, une fois que les méthodologies seront bien rodées, le MESS et la CPMT entendent évaluer les services aux entreprises de façon cyclique, comme cela se fait pour les services aux individus.

« **Coût de revient.** Comme mentionné par le Vérificateur général, les deux recommandations sont complémentaires et s'intègrent tout à fait dans le plan d'action sur le coût de revient approuvé par le comité de gestion de l'agence Emploi-Québec en octobre 2008.

« Le coût de revient s'implante graduellement à l'Agence. L'année 2007-2008 était la deuxième où l'on établissait le coût de revient en fonction des activités convergées et la première où l'on calculait des coûts unitaires par région. Par ailleurs, les organismes gouvernementaux responsables de l'emploi dans quatre autres provinces n'établissent pas leur coût de revient pour les services aux entreprises tel que présenté à l'annexe 6 du rapport.

« Les résultats 2007-2008 ont été discutés avec les gestionnaires régionaux en décembre 2008. Bien qu'il n'y ait pas eu de demande à chaque direction régionale de procéder à une analyse formelle de ces données, celles-ci ont été sensibilisées aux principaux constats afin qu'elles puissent en tenir compte dans leur gestion.

« **Comparaison avec d'autres organisations.** En concordance avec son mode de gestion décentralisé, Emploi-Québec entend d'abord utiliser l'information de gestion dont elle dispose (ou qu'elle développera) pour effectuer diverses analyses interrégionales afin d'améliorer la gestion des services aux entreprises.

« Quant à l'analyse comparative avec des organismes similaires d'autres juridictions, le Ministère poursuivra ses travaux sur les mesures de sa performance afin d'identifier des paramètres pertinents dont il pourra faire part dans son rapport annuel. »

2.96 Commentaires de la Commission des partenaires du marché du travail

« **Planification de l'offre de services et reddition de comptes.** Actuellement, toutes les ententes signées dans le cadre du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO) indiquent les activités qui seront réalisées grâce à la subvention. Un processus de suivi des résultats sera mis en place suite à une étude.

« En ce qui concerne la seconde recommandation touchant les indicateurs d'efficacité, la Commission entend s'associer aux travaux qui seront menés par Emploi-Québec et le Ministère, en vue de valider l'extension de l'utilisation des nouveaux indicateurs aux programmes de formation du FDRCMO.

« La CPMT entend demander aux comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) d'identifier plus précisément dans leur plan d'action les objectifs visés et les effets escomptés pour leur secteur respectif et de présenter dans leur rapport annuel d'activités du FDRCMO davantage d'information sur l'impact ou les effets engendrés par leurs actions dans leur secteur. La CPMT en fera une analyse et intègrera ces informations dans le rapport annuel d'Emploi-Québec.

« L'évaluation de certains programmes du FDRCMO est actuellement réalisée par la Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique (DGARES) selon sa disponibilité et la CPMT fournit cette information dans son rapport annuel, conformément à la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*.

« **Mesure de l'efficacité.** En 2009-2010, la CPMT commandera une étude concernant la mise en œuvre de la *Politique d'intervention sectorielle* et les impacts de cette politique sur les secteurs visés.

« En 2009-2010, l'évaluation confiée à la DGARES portera sur la mise en œuvre du Cadre de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre ainsi que sur les résultats de son application dans les entreprises, tant auprès des employeurs que des travailleurs.

« Dans le cadre du FDRCMO, des évaluations de certains programmes du Fonds sont actuellement en cours à la DGARES. Par ailleurs, une révision des programmes est réalisée sur une base continue à la CPMT en vue de répondre aux besoins de formation des entreprises. »

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation[10]

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés des lois, des règlements et des directives ainsi que des saines pratiques de gestion recensées notamment dans le cadre d'autres vérifications. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère planifie son offre de services aux entreprises afin de répondre aux besoins du marché du travail.

Critères d'évaluation

- Le ministère précise ses objectifs et planifie son offre de services à partir de données relatives au marché du travail et en fonction des besoins définis par ses partenaires.
- La détermination et la répartition des cibles et du budget relatifs à l'intervention auprès des entreprises sont effectuées en fonction des besoins et des priorités d'action.
- Le ministère compare son offre de services aux entreprises avec celle d'autres organisations. De plus, il détermine et met en œuvre les meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif de vérification

Déterminer si le ministère s'assure que les services aux entreprises sont offerts de façon efficiente et économique.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités des divers acteurs sont clairement établis.
- Le ministère effectue une analyse comparative et évolutive des directions régionales concernant le coût de la prestation des services aux entreprises afin d'expliquer les écarts de coûts et d'apporter les correctifs lorsque nécessaire.
- Le ministère réalise des études afin de déterminer s'il dispose des meilleurs mécanismes au meilleur coût.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère évalue l'efficacité des services aux entreprises et que ces derniers font l'objet d'une reddition de comptes appropriée.

Critères d'évaluation

- Les mesures d'aide financées par le FDMT et les programmes de subventions du FDRCMO comportent des objectifs précis et mesurables.
- Le ministère s'est doté d'indicateurs liés aux objectifs des mesures d'aide et des programmes de subventions en vue de mesurer l'atteinte des cibles qu'il s'est fixées.
- Les services aux entreprises sont évalués notamment sous les aspects suivants : évolution des résultats, atteinte des objectifs et des cibles, comparaison avec d'autres provinces ou pays, utilisation des subventions aux fins prévues et satisfaction de la clientèle.
- Les résultats font l'objet d'un suivi et des actions appropriées sont menées par la suite pour améliorer l'efficacité des services aux entreprises, lorsque nécessaire.
- Le ministère rend compte des résultats obtenus quant aux mesures d'aide financées par le FDMT dans son *Rapport annuel de gestion* et quant aux programmes de subventions du FDRCMO dans le rapport d'activité de ce dernier.

10. Le terme « ministère » utilisé dans cette annexe englobe le MESS, Emploi-Québec et la CPMT.

Annexe 2 – Données des directions régionales d'Emploi-Québec

RA[1]	Direction	Budget en 2007-2008 (en millions de dollars)	Dépenses en 2007-2008 (en millions de dollars)	Nombre de CLE	Nombre d'entreprises nouvellement aidées en 2007	Nombre d'établissements en 2007	Nombre de chômeurs par région en 2007 (en milliers de personnes)	Nombre d'adultes prestataires de l'aide sociale en 2007[2] (en milliers de personnes)	PIB par région du Québec en 2007[3] (en pourcentage)
01	Bas-Saint-Laurent	22,0	24,0	8	407	7 872	8,8	10, 9	1,98
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	27,4	32,4	6	340	8 327	12,7	14, 4	3,26
03	Capitale-Nationale	46,5	50,4	8	929	19 359	18,3	27, 4	9,38
04	Mauricie	25,7	30,1	8	326	7 662	11,8	18, 5	2,83
05	Estrie	22,6	24,3	8	406	9 621	11,3	15, 8	3,31
06	Montréal	157,5	169,3	28	1 533	61 020	88,6	125,2	35,22
07	Outaouais	23,5	23,8	7	412	7 268	12,7	15,9	3,38
08	Abitibi-Témiscamingue	14,4	16,7	6	311	4 806	6,8	7,4	1,71
09	Côte-Nord	9,6	10,4	6	214	2 892	4,7	3,7	1,66
10	Nord-du-Québec	3,3	4,7	4	77	854	n.d.[4]	1,3	0,93
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	18,3	18,0	6	206	3 499	7,3	7,1	0,74
12	Chaudière-Appalaches	25,8	27,7	11	455	13 693	13,1	12,7	4,5
13	Laval	22,3	22,0	2	170	10 614	11,0	10,6	4,12
14	Lanaudière	29,3	31,8	7	309	12 633	16,6	16,5	3,51
15	Laurentides	35,4	40,2	8	447	15 643	20,2	18,8	5,21
16	Montérégie	85,2	89,1	20	1 406	40 129	46,0	48,3	15,47
17	Centre-du-Québec	17,4	18,4	5	486	8 546	8,4	11,3	2,79
	Unités centrales							8,6[2]	
	Total pour les régions	**586,1**	**633,3**	**148**	**8 434**	**237 521[5]**	**298,3**	**374,5**	**100,00**
	Autres montants de l'enveloppe régionale	148,2	–						
	Budget alloué par les unités centrales	109,6	166,9						
	Total	**843,9**	**800,2**						

1. Ce sigle signifie « région administrative ».
2. Ce chiffre correspond au nombre d'adultes qui recevaient de l'aide financière de dernier recours dans le cadre du Programme d'aide sociale et du Programme de solidarité sociale en février 2007. Le bureau central administre 8 646 dossiers pour la clientèle sous curatelle publique.
3. Il s'agit du PIB aux prix de base par région administrative au Québec en 2005.
4. Cette donnée est incluse dans celle de la Côte-Nord.
5. En raison d'un manque d'information, Statistique Canada n'a pu déterminer la localisation de 3 083 établissements.

Annexe 3 – Évolution des sommes déboursées pour les services aux entreprises d'un exercice financier à l'autre

Tableau A

Subventions versées à même le Fonds de développement du marché du travail (en millions de dollars)

Services aux entreprises	2007-2008	2006-2007	2005-2006	2004-2005	2003-2004	2002-2003
CPE – Intervention en entreprise	34,7	31,7	32,9	30,9	31,6	34,3
CPE – Intervention en partenariat	16,4	15,4	17,0	18,4	18,0	21,0
CPE – Intervention sectorielle	15,5	15,5	15,1	18,1	17,3	19,2
MFOR	48,1	44,9	36,8	29,3	28,6	24,9
Subventions salariales[1]	49,0	51,7	55,2	59,4	70,5	74,7
PRIIME[1, 2]	6,7	6,6	2,4	s.o.	s.o.	s.o.
CIT[1]	23,3	21,6	20,1	18,8	18,9	18,7
PSEA[1, 3]	50,7	48,5	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Total – services aux entreprises	**244,4**	**235,9**	**179,5**	**174,9**	**184,9**	**192,8**
Total – FDMT	**800,2**	**797,3**	**740,0**	**746,1**	**760,1**	**767,2**
Pourcentage des services aux entreprises par rapport au FDMT	**30,5**	**29,6**	**24,3**	**23,4**	**24,3**	**25,1**

1. Les subventions accordées dans le cadre de ces mesures d'aide aux individus sont versées aux entreprises qui embauchent des personnes ayant des difficultés à intégrer le marché du travail.
2. Créé en 2005, le PRIIME est offert par Emploi-Québec en étroite collaboration avec le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et Investissement Québec.
3. Depuis le 1er avril 2006, ce programme relève d'Emploi-Québec.

Sources : Rapport n° 5 et rapport n° 24, Direction de la planification, des stratégies et de l'information de gestion, Emploi-Québec.

Tableau B

Subventions versées à même le Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (en millions de dollars)

	2007-2008	2006-2007	2005-2006	2004-2005	2003-2004	2002-2003
Subventions	12,6	34,6	29,2	20,3	26,7	41,7

Source : Rapports d'activité du FDRCMO.

Annexe 4 – Résumé des mesures en matière d'emploi et de main-d'œuvre ainsi que des programmes de subventions aux entreprises

Mesures relatives à l'emploi et à la main-d'œuvre	Principaux objectifs	Caractéristiques particulières et clientèles visées	Activités admissibles	Type d'aide accordée
Mesures financées par le FDMT				
Concertation pour l'emploi La mesure comprend 11 volets regroupés en 3 catégories : • Intervention en entreprise ; • Intervention sectorielle ; • Intervention en partenariat.	La CPE a pour objectif d'inciter les différents acteurs concernés par les problématiques liées au marché du travail à recourir à la **concertation** comme moyen privilégié pour trouver des solutions durables aux problèmes auxquels ils font face, en particulier ceux relatifs à la gestion des ressources humaines. La CPE offre de recourir aux services d'experts pour réaliser des interventions visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines.	La mesure est financée par le FDMT et les dépenses sont **entièrement imputées** au Compte de l'assurance-emploi. La CPE – Intervention en entreprise s'adresse aux entreprises, aux organismes à but non lucratif (OBNL), aux associations d'employeurs et de travailleurs, aux coopératives et aux regroupements professionnels. La CPE – Intervention en partenariat s'adresse aux organismes mentionnés dans le paragraphe précédent, ainsi qu'à ceux à caractère régional, aux collectivités et au secteur parapublic.	Les **interventions en entreprises** touchent en particulier les activités liées à l'adaptation et à la gestion des ressources humaines : comité de concertation en entreprise, comité d'aide au reclassement et comité d'aide au reclassement à entrées continues, aménagement et réduction du temps de travail, projets de stabilisation de l'emploi et soutien à la gestion des ressources humaines. Les **interventions en partenariat** s'effectuent de concert avec différents organismes ou entreprises considérés comme des partenaires d'Emploi-Québec. Elles ont pour but de lever les obstacles au développement de l'emploi : table *ad hoc* de concertation, soutien pour la mise en œuvre des mesures actives et autres projets de concertation. Les **interventions sectorielles** visent à consolider le partenariat sur une base sectorielle et à favoriser la prise en charge, par les acteurs concernés, des problématiques auxquelles ils font face, en les aidant à élaborer et à mettre en application des stratégies permettant de résoudre ces problèmes. Les activités admissibles sont les suivantes : comités sectoriels de main-d'œuvre (30), comités consultatifs (4), comités d'intégration et de maintien en emploi (2).	Soutien financier La contribution financière des employeurs doit généralement correspondre à 50 p. cent des coûts admissibles.

Annexe 4 – Résumé des mesures en matière d'emploi et de main-d'œuvre ainsi que des programmes de subventions aux entreprises (suite)

Mesures relatives à l'emploi et à la main-d'œuvre	Principaux objectifs	Caractéristiques particulières et clientèles visées	Activités admissibles	Type d'aide accordée
Mesure de formation de la main-d'œuvre	Cette mesure vise à soutenir le développement des compétences des travailleurs qui risquent de perdre leur emploi, de manière à favoriser l'adaptation des entreprises aux changements technologiques et à l'évolution rapide des tendances de consommation.	La MFOR s'adresse aux travailleurs en emploi, aux travailleurs autonomes, aux entreprises, aux regroupements d'entreprises privées, aux coopératives et aux OBNL.	Cette mesure concerne les activités d'acquisition ou de développement des compétences liées à une problématique d'emploi. Ces activités doivent être qualifiantes, afin de maintenir l'employabilité et d'accroître la performance, et être transférables pour augmenter la mobilité au sein de l'entité. Les activités admissibles sont celles qui concernent la francisation, l'acquisition d'une autre langue, l'alphabétisation, la formation professionnelle, l'entraînement à la tâche, la formation de formateurs, etc.	Subventions aux entreprises La contribution des employeurs doit généralement correspondre à 50 p. cent de l'ensemble des coûts liés au projet de formation. Dans une entente avec une entreprise, la contribution d'Emploi-Québec ne peut généralement dépasser 100 000 dollars, sauf pour les projets économiques d'envergure, les projets majeurs et ceux de la Table métropolitaine. Les coûts relatifs à la formation continue sont assumés en totalité ou en partie par Emploi-Québec.
Subventions salariales La mesure comprend deux volets : insertion en emploi et expérience de travail.	Cette mesure constitue une aide à l'embauche. Elle vise à aider les personnes à risque de chômage prolongé à trouver un emploi durable et à acquérir une expérience professionnelle.	Cette mesure s'adresse aux individus ayant des difficultés à intégrer le marché du travail. L'aide est accordée à des entreprises, à des coopératives et à des OBNL qui désirent pourvoir à un poste vacant ou additionnel en embauchant des personnes considérées comme défavorisées. Au terme de l'entente, l'emploi est à temps plein, normalement d'au moins 30 heures par semaine.	Sont admissibles les entités qui désirent pourvoir à un ou à des postes vacants ou additionnels, dans un milieu de travail annuel ou saisonnier.	Subvention salariale versée à l'employeur

Annexe 4 – Résumé des mesures en matière d'emploi et de main-d'œuvre ainsi que des programmes de subventions aux entreprises (suite)

Mesures relatives à l'emploi et à la main-d'œuvre	Principaux objectifs	Caractéristiques particulières et clientèles visées	Activités admissibles	Type d'aide accordée
PRIIME	Il s'agit d'une aide à l'embauche. Le PRIIME a notamment pour but d'inciter les PME à embaucher une personne immigrante ou appartenant à une minorité visible qui en est à sa première expérience dans son domaine de compétence.	Mise sur pied en 2005, la mesure est offerte en collaboration avec le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et Investissement Québec. Le ministère est responsable de planifier la mise en œuvre de la mesure et de rendre compte des résultats la concernant. L'opérationnalisation est assurée par Emploi-Québec. Les entreprises en général sont admissibles ; toutefois, les PME sont favorisées.	L'aide à l'embauche, les activités d'accompagnement, l'adaptation d'outils de gestion des ressources humaines et la mise à niveau des compétences sont des activités admissibles.	Soutien salarial et aide financière
Contrat d'intégration au travail	Le CIT a pour objectif de favoriser l'embauche et le maintien en emploi d'une personne handicapée pour pourvoir à un poste vacant ou à un nouveau poste.	Cette mesure vise les personnes handicapées et les entreprises.	Le CIT concerne les postes vacants ou additionnels dans un milieu de travail annuel ou saisonnier. Les volets admissibles sont : soutien au salaire, évaluation, accompagnement, adaptation de postes de travail, aménagement des lieux de travail, interprétariat, compensation salariale pour traitements médicaux et considération spéciale. Ils peuvent être complémentaires, et plus d'un volet peut être financé à l'intérieur d'une même entente, ou par ententes successives.	Soutien salarial versé à l'employeur pour compenser la perte de productivité La subvention maximale est établie à 85 p. cent du salaire brut pour la première année et à 75 p. cent pour les années subséquentes. Elle ne peut dépasser l'équivalent du salaire minimum sur une base de 40 heures par semaine.

Annexe 4 – Résumé des mesures en matière d'emploi et de main-d'œuvre ainsi que des programmes de subventions aux entreprises (suite)

Mesures relatives à l'emploi et à la main-d'œuvre	Principaux objectifs	Caractéristiques particulières et clientèles visées	Activités admissibles	Type d'aide accordée
Programme de subventions aux entreprises adaptées	Cette mesure a pour objectif principal de créer des emplois de qualité adaptés aux besoins des personnes handicapées.	Le programme relève d'Emploi-Québec depuis avril 2006. Il s'adresse aux individus répondant à la définition légale de personne handicapée et aux entreprises adaptées (y compris les coopératives ou les OBNL). Une organisation est considérée comme une entreprise adaptée si elle embauche en majorité des personnes handicapées.	L'aide accordée permet de financer les salaires et de compenser les dépenses engagées pour mettre en place des mesures d'adaptation, tant collectives qu'individuelles.	Subvention salariale
Programmes de subventions financés par le FDRCMO				
Intervention sectorielle	Ce type d'intervention vise à soutenir, au moyen de l'approche sectorielle, le développement et la reconnaissance des compétences dans les entreprises.	Cette mesure s'adresse aux entreprises, mais une priorité est accordée aux PME, aux coopératives et aux OBNL, par l'intermédiaire des comités (ou tables) sectoriels. Les entreprises admissibles peuvent participer aux activités mises en œuvre par les comités sectoriels de main-d'œuvre; cependant, seules les organisations dont la masse salariale est supérieure à 250 000 dollars ont droit au remboursement de leurs dépenses admissibles.	Trois groupes d'activités donnent droit à ce type d'aide : développement et participation à la mise en œuvre du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre, activités réalisées avant une formation ou après celle-ci, activités de formation. Exemples : élaboration de normes professionnelles, de stratégies pour les mettre en œuvre et d'outils d'apprentissage; recrutement d'employeurs et de travailleurs afin qu'ils participent à l'apprentissage.	Soutien financier – subvention
Mutuelles de formation	Cette mesure a été mise en œuvre pour soutenir l'intervention des mutuelles de formation sectorielles ou territoriales afin de favoriser le développement et la reconnaissance des compétences dans les entreprises.	Cette mesure vient en aide aux entreprises, aux OBNL et aux coopératives par l'intermédiaire des mutuelles de formation sectorielles ou territoriales. Le projet doit s'adresser à un minimum de cinq entreprises membres de la mutuelle, dont la majorité ont une masse salariale entre 250 000 dollars et 10 millions de dollars.	Les activités soutenues par cette mesure sont la conception, l'organisation et le suivi d'activités de formation ou le soutien à l'implantation d'un service de formation dans l'entreprise, la réalisation d'activités d'analyse de besoins et de reconnaissance des compétences, ainsi que l'évaluation de l'effet de ces activités.	Soutien financier – subvention

Annexe 4 – Résumé des mesures en matière d'emploi et de main-d'œuvre ainsi que des programmes de subventions aux entreprises (suite)

Mesures relatives à l'emploi et à la main-d'œuvre	Principaux objectifs	Caractéristiques particulières et clientèles visées	Activités admissibles	Type d'aide accordée
Formation de la main-d'œuvre en entreprise	Ce programme a pour objectif de soutenir le développement et la reconnaissance des compétences dans les entreprises par la réalisation d'activités de formation de la main-d'œuvre.	Les entreprises dont la masse salariale est de 250 000 dollars et plus, les OBNL et les coopératives sont visés par ce programme.	Les activités suivantes sont admissibles au programme : formation de base (apprendre à lire, à compter, à écrire et à communiquer), activités de francisation et activités découlant du Cadre, soit la reconnaissance des compétences et la formation des travailleurs pour les qualifier comme compagnons, la reconnaissance des compétences et l'accès à la formation manquante pour le personnel inscrit à une norme professionnelle. Le programme vise également à soutenir la formation de formateurs et l'adaptation de matériel pour des personnes handicapées en emploi. La formation est déterminée par un comité paritaire employeur-employé.	Soutien financier – subvention Le taux de remboursement équivaut à 100 p. cent des dépenses admissibles, pour un montant maximal annuel de 5 p. cent de la masse salariale jusqu'à un maximum de 100 000 dollars. La durée de réalisation d'un projet ne peut excéder un an.
Intervention régionale	Le but de cette mesure est de soutenir la participation des employeurs à des activités de formation prévues dans l'offre de formation régionale établie par les CRPMT (qui tient compte des caractéristiques et des besoins de leur région).	Cette mesure concerne toutes les entreprises (en particulier les PME) et les coopératives. Les entreprises admissibles peuvent participer aux activités mises en œuvre par les CRPMT ; cependant, seules les entreprises dont la masse salariale est supérieure à 250 000 dollars ont droit au remboursement de leurs dépenses admissibles.	Les activités admissibles sont établies selon les priorités des CRPMT dans les domaines suivants : alphabétisation, formation de base, francisation et formation en gestion de la formation.	Soutien financier – subvention

Annexe 4 – Résumé des mesures en matière d'emploi et de main-d'œuvre ainsi que des programmes de subventions aux entreprises (suite)

Mesures relatives à l'emploi et à la main-d'œuvre	Principaux objectifs	Caractéristiques particulières et clientèles visées	Activités admissibles	Type d'aide accordée
Subvention à la recherche appliquée	L'objectif est d'appuyer la réalisation de projets de recherche appliquée qui visent à étudier les conditions facilitant la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*, à apporter un éclairage concernant les pratiques ainsi qu'à assurer l'élaboration d'axes de recherche sur la formation de la main-d'œuvre.	Cette mesure s'adresse aux chercheuses et chercheurs ainsi qu'aux organismes de recherche privés et publics.	Deux types d'activités sont concernés : recherche d'envergure et activités scientifiques connexes.	Soutien financier – subvention
Initiatives de la Commission des partenaires du marché du travail			En 2006-2007, la Commission a soutenu trois initiatives : • BCP ltée : campagne de publicité ; • ICEA : contribution à la Semaine québécoise des adultes en formation ; • Manufacturiers et exportateurs du Québec : projet Portes ouvertes des manufacturiers.	Soutien financier – subvention

Annexe 5 – Coût de gestion et exemples de ratios

Tableau A
Coût de gestion des services aux entreprises

En milliers de dollars	2007-2008	2006-2007	Variation
Services aux entreprises visés par notre vérification			
Services universels	**32 118,6**	**33 801,4**	**– 1 682,8**
Information sur le marché du travail	17 848,0	17 734,1	113,9
Service de placement	14 270,6	16 067,3	– 1 796,7
Services spécialisés aux entreprises selon Emploi-Québec	**28 664,9**	**29 680,6**	**– 1 015,6**
CPE et MFOR	23 290,0	24 436,9	– 1 146,9
Aide-conseil	5 374,9	5 243,7	131,3
Autres services aux entreprises	**10 548,7**	**11 540,6**	**– 991,9**
CIT	2 900,0	3 564,8	– 664,8
PRIIME	2 479,5	1 786,7	692,8
Subventions salariales*	n.d.	n.d.	n.d.
PSEA*	n.d.	n.d.	n.d.
PAMT**	5 169,2	6 189,2	– 1 019,9
Coût total des services aux entreprises visés par notre vérification	**71 332,2**	**75 022,6**	**– 3 690,3**

* Ces coûts, fournis par Emploi-Québec, excluent l'aide financière versée et englobent les dépenses relatives à la gestion des mesures et des programmes à l'intention des entreprises, à l'exception de la mesure Subventions salariales et du PSEA, pour lesquels les données n'étaient pas disponibles.

** Le PAMT entraîne des coûts de gestion sans qu'une aide financière directe soit versée aux entreprises.

Tableau B
Coût par région pour chaque millier de dollars d'aide financière versée*

Direction régionale	2007-2008			2006-2007
	Aide financière versée** (en milliers de dollars)	Coût de gestion régional*** (en milliers de dollars)	Coût de gestion par 1 000$ d'aide financière versée (en dollars)	Coût de gestion par 1 000$ d'aide financière versée (en dollars)
Capitale-Nationale	8 363,5	1 553,5	185,75	180,44
Centre-du-Québec	3 338,7	447,8	134,11	129,41
Mauricie	5 428,7	893,3	164,54	129,45
Montréal	19 740,0	3 135,5	158,84	n.d.
Montérégie	15 087,4	2 091,9	138,65	120,16
Total des 17 directions	**98 805,4**	**16 214,4**	**164,10**	**n.d.**

* Ces données concernent la CPE et la MFOR.

** L'aide financière versée ne comprend pas celle relative à la CPE – Intervention sectorielle (15,5 millions de dollars en 2007-2008).

*** Les coûts excluent ceux liés au fonctionnement du bureau central d'Emploi-Québec et les coûts hors agence. Ils englobent les coûts de la CPE et de la MFOR ainsi que ceux relatifs à l'aide-conseil. Les coûts de fonctionnement associés à l'analyse des projets majeurs et économiques d'envergure ne sont pas inclus, car cette analyse est effectuée par le bureau central.

Tableau C

Volume géré par chaque personne ETC en ce qui a trait à l'aide financière versée et aux entreprises aidées[1]

Direction régionale	2007-2008					
	Aide financière versée[2] (en milliers de dollars)	Personne ETC[3]	Volume d'aide financière géré par personne ETC (en milliers de dollars)	Nombre d'entreprises aidées[4]	Nombre d'entreprises aidées par personne ETC	Aide financière versée par entreprise aidée (en dollars)
Capitale-Nationale	8 363,5	23,7	352,2	972	41	8,604
Centre-du-Québec	3 338,7	6,5	515,2	589	91	5,668
Mauricie	5 428,7	13,9	391,5	364	26	14,914
Montréal	19 740,0	49,3	400,6	1 316	27	15,000
Montérégie	15 087,4	31,8	473,9	1 446	45	10,434
Total des 17 directions	**98 805,4**	**250,8**	**393,9**	**8 827**	**35**	**11,194**

1. Ces données concernent la CPE et la MFOR.
2. L'aide financière versée ne comprend pas celle relative à la CPE – Intervention sectorielle (15,5 millions de dollars).
3. Les ETC opérationnels et de soutien affectés à la MFOR, aux mesures CPE – Intervention en entreprise, CPE – Intervention en partenariat ainsi qu'à l'aide-conseil ont été considérés.
4. Ces données concernent les entreprises aidées dans le cadre de la MFOR, des mesures CPE – Intervention en entreprise, CPE – Intervention en partenariat ainsi que celles qui ont reçu de l'aide-conseil.

Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)[11]

Paramètres	Emploi-Québec	Emploi Alberta	Formation professionnelle et éducation permanente (Manitoba)	Emploi Ontario	Développement de l'emploi (Nouveau-Brunswick)
Description de l'organisme	Emploi-Québec est une unité administrative conventionnée en vertu de la *Loi sur l'administration publique* du MESS. Emploi-Québec offre des services en matière d'emploi et de solidarité sociale aux individus et aux entreprises. Les services publics d'emploi sont décentralisés et offerts par l'intermédiaire de 17 directions régionales et d'environ 150 centres locaux d'emploi.	Emploi Alberta relève du ministère de l'Emploi, de l'Immigration et de l'Industrie, qui est composé de six divisions couvrant trois grands secteurs d'activité : l'emploi, l'industrie et l'immigration. Emploi Alberta a pour objectifs d'aider les sans-emploi à trouver et à garder un emploi dans leur communauté, d'aider les citoyens recevant un faible revenu à couvrir leurs frais essentiels et d'aider les employeurs à trouver une main-d'œuvre qualifiée. Les services d'emploi et de formation sont offerts par les Centres de services Alberta (ASC) et les Centres de services Canada-Alberta (CASC) et sont adaptés aux particularités régionales. Il y a 59 ASC et 17 CASC dans la province.	Formation professionnelle et éducation permanente est une division du ministère de la Compétitivité, de la Formation professionnelle et du Commerce. Elle est chargée d'offrir des services d'emploi et de formation professionnelle. Elle a notamment pour engagements de faciliter l'accès à des possibilités de perfectionnement professionnel axées sur les besoins du marché du travail, d'aider les citoyennes et citoyens à trouver et à garder un emploi et de travailler avec les entreprises et l'industrie pour que les ressources humaines soient à la fois productives et concurrentielles. Les services d'emploi à l'intention des individus et des entreprises sont notamment fournis par Emploi Manitoba, un réseau de 17 centres localisés dans 8 régions.	Emploi Ontario, qui fait partie de la Division du marché du travail et de la formation, relève du ministère de la Formation et des Collèges et Universités. Lancé en novembre 2006, Emploi Ontario est un réseau intégré de services de formation et d'emploi à l'intention des employeurs, des employés, des apprentis et des chercheurs d'emploi. À la suite du transfert, le 1er janvier 2007, des emplacements fédéraux et des postes connexes, les services d'Emploi Ontario sont maintenant offerts dans 900 emplacements et par l'entremise de plus de 1 200 organismes partenaires. En 2007, l'organisme a amorcé un projet de cinq ans visant à mettre en place un guichet unique à l'intention des individus et des entreprises et à offrir des services adaptés aux besoins des communautés locales.	Développement de l'emploi est une division du ministère de l'Éducation post-secondaire, de la Formation et du Travail. Elle a notamment pour mandat d'aider les employeurs de la province à trouver des employés qualifiés de même que d'appuyer les entreprises et les particuliers pour qu'ils trouvent des solutions adaptées à l'évolution constante des milieux de travail qu'entraîne la nouvelle conjoncture économique. Les programmes et les services sont supervisés et coordonnés par 4 directions du bureau central. Ils sont fournis par 4 directions du bureau central, 7 bureaux régionaux et 12 bureaux satellites.

11. Le choix des provinces est basé notamment sur le type d'entente sur le développement du marché du travail (EDMT), le montant du transfert fédéral-provincial en vertu de l'EDMT, l'offre de services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre et les bonnes pratiques recensées durant la revue documentaire.

Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)[11] (suite)

Paramètres	Emploi-Québec	Emploi Alberta	Formation professionnelle et éducation permanente (Manitoba)	Emploi Ontario	Développement de l'emploi (Nouveau-Brunswick)
Principaux secteurs d'activité concernés	Emploi Soutien à la formation Développement des compétences Solidarité sociale Information sur le marché du travail	Emploi Soutien à la formation Développement des compétences Soutien du revenu Information sur le marché du travail	Emploi Soutien à la formation Développement des compétences Information sur le marché du travail	Emploi Soutien à la formation Développement des compétences Information sur le marché du travail	Emploi Soutien à la formation Développement des compétences Information sur le marché du travail
Nombre de centres locaux	Environ 150 centres locaux d'emploi	59 centres de Services Alberta[1]	17 centres Services Canada/Emploi Manitoba	87 centres locaux	19 centres
Ententes fédérales et provinciales sur le marché du travail	EDMT : entente de transfert mise en œuvre le 1er avril 1998	EDMT : entente de transfert mise en œuvre le 1er novembre 1997 Entente de partenariat sur le marché du travail (EPMT) : entente signée le 2 septembre 2008	EDMT : entente de transfert en vigueur depuis le 27 novembre 1997 EPMT : entente signée le 11 avril 2008	EDMT : entente de transfert en vigueur depuis le 1er janvier 2007 EPMT : entente signée le 23 novembre 2005	EDMT : entente de transfert mise en œuvre le 1er avril 1997 EPMT : entente signée en 2008
Enveloppe fédérale et provinciale pour l'EDMT[2] (en millions de dollars)	2006-2007 : 595,8 2005-2006 : 596,1 2004-2005 : 596,2	2006-2007 : 108,9 2005-2006 : 109,7 2004-2005 : 110,2	2006-2007 : 47,1 2005-2006 : 47,4 2004-2005 : 47,9	2006-2007 : 526,7 2005-2006 : 525 2004-2005 : 524,7	2006-2007 : 92,3 2005-2006 : 92,2 2004-2005 : 92,2
Dépenses totales de l'organisme (en millions de dollars)	2006-2007 : 797,3 2007-2008 : 800,2	2006-2007 : 655,9 (ministère : 887,9) 2007-2008 : 705,3 (ministère : 870,2)	2006-2007 : 79,9 (ministère : 117,9) 2007-2008 : 83,5	2006-2007 : 621,6 (dont 10 % en frais d'exploitation) 2007-2008 : 987,2 (dépenses prévues)	2006-2007 : 116,1 (dont 13 millions en frais d'exploitation) (ministère : 238,8)

1. Les centres relèvent de la division Delivery Services.
2. Les fonds transférés à titre de frais d'administration sont exclus. Source : RCE – Annexe 3, 2006-2007.

Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)[11] (suite)

Paramètres	Emploi-Québec	Emploi Alberta	Formation professionnelle et éducation permanente (Manitoba)	Emploi Ontario	Développement de l'emploi (Nouveau-Brunswick)
Principaux indicateurs de performance liés aux services aux entreprises	Emploi-Québec rend compte des indicateurs suivants à l'égard des services aux entreprises dans son *Rapport annuel de gestion 2006-2007* : • nombre d'entreprises nouvellement aidées par les interventions des services publics d'emploi[3] ; • nombre de nouvelles ententes de qualification ; • nombre de personnes en emploi après avoir bénéficié d'une intervention des services publics d'emploi.	Dans son rapport annuel 2006-2007, le ministère rend notamment compte des indicateurs suivants : • pourcentage d'employeurs qui n'ont rapporté aucun poste vacant durant plus de quatre mois (nouvel indicateur 2007-2008 calculé tous les deux ans) ; • productivité du travail (PIB réel pour chaque heure travaillée) – comparaison interprovinciale.	Dans son *Rapport annuel 2006-2007*, le ministère rend compte de l'indicateur suivant pour la division Formation professionnelle et éducation permanente : • nombre de participants ciblés et servis par programme. À l'annexe 7, un tableau des mesures de la performance présente des indicateurs clés regroupés en trois catégories. Le tableau est divisé en cinq colonnes : les éléments mesurés, la méthode utilisée, les raisons pour lesquelles il est important de mesurer ces éléments, la mesure au point de départ, la valeur la plus récente, la tendance et les actions récentes. Il rend notamment compte du nombre d'emplois créés et maintenus pour le programme Manitoba Industrial Opportunities.	Le plan axé sur les résultats 2007-2008 ne prévoit aucune mesure de performance liée directement aux entreprises. Le ministère prévoit élaborer des indicateurs de performance et les mettre en application au cours des prochaines années. Les résultats des programmes apprentis et employeurs d'apprentis sont mesurés au moyen des indicateurs suivants : nombre de participants inscrits, participants en formation et participants qui ont suivi le programme avec succès.	Le ministère s'est notamment donné les indicateurs suivants : • nombre de personnes en emploi grâce à Accroissement de l'emploi ; • pourcentage d'individus en emploi à la suite d'une intervention en formation ; • pourcentage de participants en emploi un an après une intervention dans le cadre d'Accroissement de l'emploi ; • pourcentage de petites entreprises en activité un an après la fin de la subvention Accroissement de l'emploi.

3. Ce nombre inclut les entreprises auprès desquelles Emploi-Québec a commencé une intervention au cours de l'exercice, et ce, pour la CPE et la MFOR, les services-conseils et le PRIIME.

Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)[11] (suite)

Paramètres	Emploi-Québec	Emploi Alberta	Formation professionnelle et éducation permanente (Manitoba)	Emploi Ontario	Développement de l'emploi (Nouveau-Brunswick)
Principaux indicateurs de performance liés aux services aux entreprises (suite)	Le MESS rend compte, dans son *Rapport annuel de gestion 2006-2007*, des indicateurs suivants : • nombre annuel d'entreprises nouvellement aidées par les mesures actives d'Emploi-Québec[4] ; • nombre annuel de nouvelles ententes de qualification de la main-d'œuvre ; • taux d'emploi des personnes qui ont bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec.	Le gouvernement de l'Alberta rend notamment compte des indicateurs suivants dans son rapport annuel *Measuring up* : • nombre de régions économiques avec un taux d'activité (de la population active) plus grand que la moyenne nationale ; • classement interprovincial du taux d'activité de la population active[5].			
Évaluation de programmes	Le MESS effectue les évaluations de programmes pour Emploi-Québec. En ce qui concerne les services aux entreprises, il y a entre autres :	En général, les mesures et programmes sont évalués tous les deux à trois ans à l'aide notamment de sondages, d'une revue des rapports financiers et d'une analyse comparative, qualitative et quantitative.	Le programme Industry Training Partnership est évalué annuellement à l'aide de son cadre d'imputabilité, qui permet d'en mesurer l'efficience et de déterminer la valeur ajoutée de l'investissement en formation. Il est évalué selon les variables suivantes : représentativité, pertinence, gestion par résultats, partenariats et administration. Les évaluations et les résultats sont confidentiels.	Une évaluation formative des programmes et des services de l'EDMT, qui sont financés par le Compte d'assurance-emploi, est prévue pour 2007-2008 (une année après la mise en œuvre).	Sondage sur la satisfaction Des évaluations sont faites tous les trois à cinq ans conjointement avec le Canada pour les mesures financées par le Compte d'assurance-emploi, comme le prévoit l'EDMT.

4. Ce nombre inclut les entreprises auprès desquelles Emploi-Québec a commencé une intervention au cours de l'exercice, et ce, pour la CPE et la MFOR.
5. Selon le ministère de l'Emploi, de l'Immigration et de l'Industrie, le taux d'activité permet d'évaluer l'efficacité du ministère à répondre aux besoins du marché du travail par rapport aux autres provinces.

Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)[11] (suite)

Paramètres	Emploi-Québec	Emploi Alberta	Formation professionnelle et éducation permanente (Manitoba)	Emploi Ontario	Développement de l'emploi (Nouveau-Brunswick)
Évaluation de programmes (suite)	• évaluation de la politique d'intervention sectorielle d'Emploi-Québec – 2002 ; • étude de satisfaction des clientèles du MESS – Entreprises, clientèles d'Emploi-Québec – 2002 ; • étude qualitative portant sur l'évaluation des services aux entreprises d'Emploi-Québec auprès des employeurs – 2007 ; • évaluation du fonctionnement de la CPE et de la MFOR – 2007 ; • *en cours* : évaluation des effets de la CPE et de la MFOR – prévue en 2009 ; • *en cours* : évaluation des projets économiques d'envergure et des projets majeurs – prévue en 2009.	Les évaluations visent surtout à connaître et à évaluer les répercussions de l'intervention sur les individus.	Des évaluations sont prévues tous les trois à cinq ans conjointement avec le Canada pour les mesures financées par le Compte d'assurance-emploi.	Une évaluation sommative de ces mêmes programmes est prévue pour 2009-2010 (trois ans après la mise en œuvre). Comme il est prévu dans l'EDMT, ces évaluations sont effectuées conjointement par le Canada et l'Ontario.	

Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)[11] (suite)

Paramètres	Emploi-Québec	Emploi Alberta	Formation professionnelle et éducation permanente (Manitoba)	Emploi Ontario	Développement de l'emploi (Nouveau-Brunswick)
Évaluation de programmes (suite)	Des évaluations sont prévues tous les trois à cinq ans pour les mesures financées par le Compte d'assurance-emploi. Le Québec a la responsabilité d'élaborer et de mener à terme ces évaluations.				
Analyse des coûts (coût-bénéfice, par client, par programme)	L'agence rend compte du montant total destiné à financer les mesures d'Emploi-Québec ainsi que le montant total des services directs et d'administration. Elle rend compte de l'ensemble des dépenses selon la région (mesures d'emploi, services directs et administration).	Le ministère rend compte des dépenses par programme, par service et par secteur d'activité avec comparaison dans le temps. Le ministère prévoit entreprendre l'étude de nouvelles variables afin d'établir des analyses de coûts plus complètes.	Le ministère entreprend l'étude des méthodologies pour établir des analyses de coûts (coût-efficacité et coût-bénéfice). Le ministère rend compte des dépenses (prévues et réelles) par branche pour offrir les services. Les catégories de dépenses sont les suivantes : salaire et coût des avantages sociaux des employés, nombre d'ETC, autres dépenses et soutien à la formation.	Quelques analyses *ad hoc* de coûts par participant pour certains programmes ont été réalisées ; toutefois, elles n'ont pas été validées.	Le ministère rend compte de ses dépenses par programme et selon la provenance des fonds.

Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)[11] (suite)

Paramètres	Emploi-Québec	Emploi Alberta	Formation professionnelle et éducation permanente (Manitoba)	Emploi Ontario	Développement de l'emploi (Nouveau-Brunswick)
Coût de revient[6] (coût nécessaire pour produire un extrant ou un résultat)	Emploi-Québec calcule le coût de revient pour quatre des services publics d'emploi, soit les services aux individus, les services aux entreprises, les ententes de qualification et les services de placement. Pour les services aux entreprises[7], l'unité utilisée est le nombre d'entreprises distinctes aidées[8]. En 2007-2008 : 3 016 $ par entreprise En 2006-2007 : 3 305 $ par entreprise	Le ministère ne calcule pas le coût de revient pour ses services aux entreprises.	Ni le ministère ni la division ne calculent le coût de revient.	Emploi Ontario ne calcule pas le coût de revient de ses services.	La division ne calcule pas le coût de revient de ses services.

6. Il s'agit du calcul du coût d'un service ou d'un programme. Il est constitué des coûts rattachés à l'administration, à la rémunération et au fonctionnement.
7. Emploi-Québec utilise les dépenses relatives à la CPE et à la MFOR ainsi que celles des services-conseils.
8. Le nombre d'entreprises distinctes aidées correspond aux entreprises pour lesquelles Emploi-Québec a commencé une intervention au cours de l'exercice visé ou de l'exercice précédent, laquelle s'est poursuivie dans l'année en cours, et ce, pour la CPE et la MFOR, pour les services-conseils et pour le PRIIME.

Annexe 6 – Comparaison avec d'autres provinces quant aux services aux entreprises en matière d'emploi et de main-d'œuvre (date de référence : 31 août 2008)[11] (suite)

Paramètres	Emploi-Québec	Emploi Alberta	Formation professionnelle et éducation permanente (Manitoba)	Emploi Ontario	Développement de l'emploi (Nouveau-Brunswick)
Comparaisons (services/ programmes, coûts, résultats)	Le ministère a recensé les écrits au sujet des services aux entreprises en 2006, afin d'élaborer un cadre d'évaluation des services directs et personnalisés aux employeurs. L'étude porte notamment sur les écrits pour le Québec, le Canada, l'Union européenne et les pays de l'OCDE afin de soulever des réflexions et de dégager des constats sur l'aide publique aux entreprises. Elle détermine les bonnes pratiques en la matière et tente de dresser le profil des utilisateurs des services d'Emploi-Québec et les effets bruts des interventions. Le ministère discute des problématiques du marché du travail et échange sur les programmes offerts avec les autres provinces par l'entremise du Forum des ministres du marché du travail.	Le ministère examine son offre de services par rapport à celle des autres provinces et évalue son efficacité en comparant la productivité du travail (PIB réel pour chaque heure travaillée) avec le taux d'activité. Le Forum des ministres du marché du travail et le ministère échangent notamment sur les bonnes pratiques à l'égard de l'information sur le marché du travail (IMT) et discutent des problématiques à ce sujet.	Le ministère ne compare pas officiellement ses services ou programmes ni leurs coûts.	Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) compare chaque année la performance des provinces et territoires pour les services et programmes de l'EDMT dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation*. Des comparaisons entre les provinces sont effectuées lors d'événements commandités par RHDSC. En 2008, le ministère a participé à deux colloques (Montréal – EDMT en février et Toronto – EMT en juillet) afin de discuter des difficultés à comparer les services et les programmes ainsi que la performance.	Une comparaison est établie par le Forum des ministres du marché du travail : • échange de bonnes pratiques ; • discussions au sujet des problématiques du marché du travail ; • échanges sur les services et programmes offerts.

Annexe 7 – Extrait de la section « Performance Measures » du *Rapport annuel 2007-2008* du ministère de la Compétitivité, de la Formation professionnelle et du Commerce du Manitoba

What is being measured and how? (A)	Why is it important to measure this? (B)	Where are we starting from? (baseline measurement)	What is the most recent available value for this indicator? (C)	What is the trend over time for this indicator? (D)	Comments/ recent actions/ report links (E)
3. *Jobs Created & Retained* Under the Manitoba Industrial Opportunities Program the government provides term loans to assist businesses to expand in Manitoba. The loans are reserved for opportunities that create significant strategic economic benefit.	The creation and retention of jobs is important to the Manitoba economy and vital to attracting and maintaining Manitoba citizens.	This is a highly variable indicator.	Approximately 200 jobs were leveraged by the MIOP Program in 2007/08.	Since the program's inception in 1988, the MIOP Program has levered approximately 14,603 jobs.	The year to year trends are cyclical and can vary dramatically from year to year.
Under the Business Start Program, jobs are created through self-employment and subsidiary job creation by new entrepreneurs.			Under the Business Start Program, 159 jobs were created in 2007/08 (103 full-time plus 56 part-time). Under the Business Start Program, 84 jobs were created in 2006/07 (41 full-time plus 43 part-time).		

Source : Section « Performance Measures », *Rapport annuel 2007-2008* du ministère de la Compétitivité, de la Formation professionnelle et du Commerce, gouvernement du Manitoba, p. 74.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome I

CHAPITRE 3

Mesures gouvernementales de promotion et de prospection des investissements directs étrangers

Entités vérifiées :

- Centre Financier International de Montréal
- Investissement Québec
- ministère des Finances du Québec
- ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
- Montréal International
- PÔLE Québec Chaudière-Appalaches

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **3.1**
Recommandations **3.7**
Vue d'ensemble **3.8**
Objectif et portée de notre vérification **3.36**
Résultats de notre vérification **3.40**
Historique **3.41**
Activités liées à l'investissement étranger **3.75**
Évaluation de la performance **3.120**
Programme gouvernemental d'incitation fiscale afférent aux centres financiers internationaux **3.131**
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Rôles et responsabilités des différents acteurs en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers
Annexe 3 – Données comparatives concernant les activités et les résultats d'Investissement Québec et de Montréal International
Annexe 4 – Modèles comparables en ce qui concerne l'attraction des investissements étrangers
Annexe 5 – Autres modèles d'organisations intervenant en promotion et en prospection des investissements étrangers

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

AFII	Agence française pour les investissements internationaux
CFI	Centre financier international
CLD	Centre local de développement
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MDER	Ministère du Développement économique et régional
MDERR	Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MIC	Ministère de l'Industrie et du Commerce
MICST	Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie
MRI	Ministère des Relations internationales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PQCA	PÔLE Québec Chaudière-Appalaches
SGF	Société générale de financement du Québec
UKTI	UK Trade & Investment

Faits saillants

Équipe :
Véronique Boily
Directrice de vérification
Carole Bédard
Josée Champigny
Stéphanie Joncas
Simon Lauzon
Nathalie Lavoie

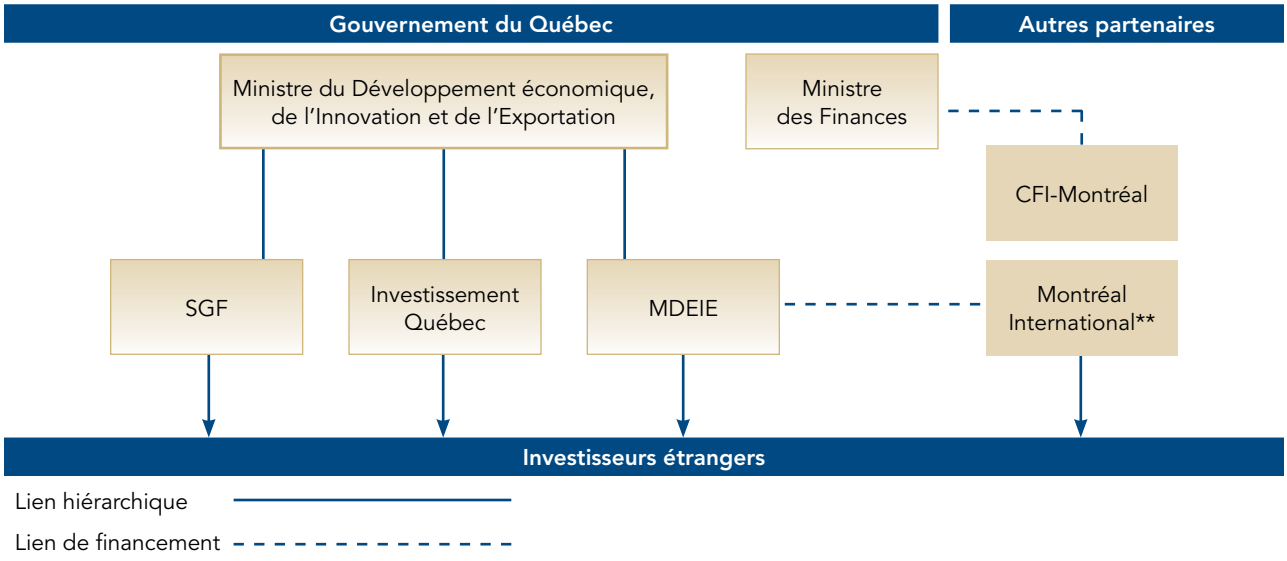
3.1 Les pays se livrent à une vive concurrence pour attirer des investissements étrangers sur leur territoire. Une telle concurrence existe aussi entre les régions d'un même pays et entre les filiales étrangères d'entreprises multinationales ; en effet, ces filiales luttent entre elles pour obtenir des mandats de leur siège social.

3.2 Trois activités principales visent à attirer les investissements étrangers dans une région :

- la prospection à l'étranger, qui a pour objet d'encourager des nouvelles entreprises étrangères à investir au Québec ;
- le suivi de filiales d'entreprises étrangères établies au Québec, qui tend à inciter ces filiales à poursuivre leurs activités et à continuer de développer leurs affaires ;
- la promotion, dont l'objectif est d'augmenter la notoriété d'une région et de stimuler l'intérêt des investisseurs potentiels.

3.3 Au Québec, plusieurs entités interviennent, de façon différente et avec des degrés d'implication variables, dans la promotion et la prospection des investissements étrangers. La figure suivante présente les principaux acteurs engagés dans cette activité.

Principaux acteurs intervenant en promotion et en prospection des investissements étrangers au Québec*



* En plus des principaux acteurs présentés dans la figure ci-dessus, d'autres entités peuvent participer à ces activités, notamment le ministère des Relations internationales, par l'entremise des représentations du Québec à l'étranger, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Hydro-Québec ainsi que des organismes régionaux comme les centres locaux de développement et PÔLE Québec Chaudière-Appalaches.

** Le financement des activités de Montréal International provient principalement de la Communauté métropolitaine de Montréal et des gouvernements du Québec et du Canada.

CFI-Montréal	Centre Financier International de Montréal
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
SGF	Société générale de financement du Québec

3.4 Nos travaux nous ont permis de constater qu'il existe encore aujourd'hui de la confusion quant au partage des responsabilités des entités gouvernementales et un manque de collaboration et de coordination entre les entités actives en prospection. Cette situation perdure depuis plusieurs années, comme le démontrent les éléments suivants :

- En 1998, la stratégie *Québec objectif emploi : Vers une économie d'avant-garde* du gouvernement du Québec faisait état de diverses faiblesses en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers, notamment le nombre élevé d'interlocuteurs pouvant demander des renseignements similaires à une même entreprise et le manque de coordination des intervenants gouvernementaux. On y indiquait que ces faiblesses réduisaient les répercussions et l'efficacité de l'action gouvernementale en matière d'investissements étrangers.
- Au fil des ans, les représentants du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) et d'Investissement Québec ont exprimé des préoccupations quant au modèle en place et envisagé des scénarios de restructuration possibles. D'ailleurs, en 2004, un document du MDEIE indiquait que la situation actuelle ne favorisait pas une efficacité optimale, puisqu'elle était source de tension à cause des dédoublements de fonctions dans le suivi des filiales d'entreprises étrangères. Un autre document mentionnait qu'il fallait resserrer les liens et accroître la synergie entre les organismes exerçant leurs activités dans le domaine de la promotion et de la prospection.
- Il n'existe aucun mécanisme officiel de collaboration entre Investissement Québec et Montréal International concernant les activités de prospection à l'étranger, alors que certains territoires sont couverts par les deux entités. Cette situation entraîne un risque que les mêmes entreprises étrangères soient ciblées et démarchées par les deux entités.
- En ce qui concerne le ciblage des entreprises étrangères à prospecter, il existe un chevauchement et un manque de coordination des activités menées par le MDEIE et Investissement Québec. Les démarcheurs d'Investissement Québec effectuent leur propre ciblage d'entreprises. De son côté, le MDEIE détermine également des entreprises étrangères à prospecter qui sont considérées comme prioritaires pour le Québec. Plusieurs des entreprises proposées par le MDEIE ont déjà été ciblées par Investissement Québec ou n'exercent pas leurs activités dans un secteur qu'elle juge prioritaire.
- L'éparpillement des interventions en matière d'investissements étrangers et le manque de coordination et de collaboration entre ces entités ne favorisent pas l'optimisation des ressources. Ces éléments font en sorte qu'un investisseur étranger peut recevoir la visite de plus d'un représentant du Québec, ce qui peut créer de la confusion chez cet investisseur.
- L'absence, encore aujourd'hui, d'une stratégie destinée à la promotion et à la prospection des investissements étrangers, bien qu'elle ait été annoncée en 2005, fait que chaque entité a défini ses propres orientations, cibles et objectifs sans qu'ils ne soient rattachés à un objectif commun connu de tous.

3.5 Force est de constater que le leadership gouvernemental n'est pas clairement établi relativement à la promotion et à la prospection des investissements étrangers. Nous sommes d'avis qu'une réflexion doit être entreprise en vue d'évaluer l'efficience et l'efficacité du mode de fonctionnement actuel, afin d'optimiser les effets des activités en la matière.

3.6 Nos travaux nous ont aussi amenés à formuler certaines observations relatives à l'évaluation de la performance et la reddition de comptes. Parmi nos constats, mentionnons ceux-ci :

- La reddition de comptes du MDEIE, dans les rapports annuels de gestion des trois dernières années, ne fait état que des résultats d'Investissement Québec. Par conséquent, on ne connaît pas la contribution des autres partenaires ni celle du ministère. Cette situation ne permet pas d'évaluer la performance globale du Québec en matière d'investissements étrangers.
- Chacune des entités engagées dans la promotion et la prospection utilise sa propre méthode de comptabilisation concernant la valeur déclarée d'un projet d'investissement étranger. Cette façon de faire rend impossible la comparaison de leur performance. Nous avons également constaté que certains projets d'investissements étrangers sont inclus à la fois dans la reddition de comptes de Montréal International et dans celle d'Investissement Québec.

Recommandations

3.7 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(3.119) Nous avons recommandé à Investissement Québec et au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation d'évaluer l'efficience et l'efficacité du mode de fonctionnement actuel des activités de promotion et de prospection des investissements étrangers :

- en examinant le partage des rôles et des responsabilités, en particulier des diverses entités gouvernementales, de façon à favoriser la complémentarité des interventions, à éviter qu'elles soient réalisées en double et à répondre aux besoins de la clientèle ;
- en s'assurant que des orientations claires sont établies ;
- en proposant au ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, de façon conjointe, un plan d'action découlant de cette évaluation.

(3.129) Nous avons recommandé au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation :

- d'établir, pour les investissements étrangers annoncés, une méthode de comptabilisation uniforme permettant de comparer les résultats présentés par les acteurs engagés dans les activités de promotion et de prospection des investissements étrangers ;
- d'évaluer la performance du Québec en matière d'investissements étrangers.

(3.130) Nous avons recommandé à Investissement Québec d'améliorer :

- les indicateurs de résultats permettant de mieux évaluer sa performance au regard des investissements étrangers annoncés ;
- l'information présentée dans son rapport annuel de gestion.

(3.138) Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec d'évaluer la performance et la pertinence du programme gouvernemental d'incitation fiscale afférent aux centres financiers internationaux et de poser, si requis, les gestes nécessaires pour corriger la situation.

Vue d'ensemble

Environnement économique mondial

3.8 Depuis une vingtaine d'années, des transformations importantes se sont accomplies au sein du système économique mondial. Ces transformations se sont notamment traduites par une augmentation du commerce international, accompagnée d'une croissance globale des investissements directs étrangers. Ces tendances ont eu une influence sur le développement du Québec.

3.9 L'attraction d'investissements étrangers est un aspect important de la réussite économique d'un État. De plus, des études indiquent que les investissements étrangers permettent des transferts technologiques et facilitent l'innovation. Ainsi, il est souhaitable qu'un État détermine des stratégies et des moyens d'accroître l'investissement, notamment l'investissement étranger, afin de soutenir sa croissance économique. Cependant, compte tenu de l'environnement compétitif dans lequel les États évoluent, ceux-ci se voient obligés de constamment réévaluer leur approche auprès des investisseurs et d'adapter le mode d'intervention en matière de promotion et de prospection à l'étranger.

L'attraction d'investissements étrangers est un aspect important de la réussite économique d'un État.

3.10 Au Canada, l'étude *Looking Towards Canada*, menée par Ipsos Reid en 2007, énonce que la question de l'investissement étranger est devenue, pour le Canada et, par conséquent, le Québec, un enjeu essentiel de leur économie actuelle et future. De plus, le rapport intitulé *L'investissement au Québec : on est pour* (aussi appelé le rapport Fortin), adressé au ministre des Finances et rendu public en mars 2008, fait état du rôle positif joué par les multinationales dans l'économie québécoise, qu'elles soient québécoises, canadiennes ou étrangères.

Investissement direct étranger

3.11 Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'investissement direct étranger se définit comme « un type d'investissement transnational effectué par le résident d'une économie afin d'établir un intérêt durable dans une entreprise qui est résidente d'une autre économie que celle de l'investisseur direct ». L'existence d'un « intérêt durable » est établie dès que l'investisseur étranger possède au moins 10 p. cent des droits de vote de l'entreprise dans laquelle il investit. Celui-ci est motivé par la volonté de développer avec l'entreprise une relation stratégique durable afin d'exercer une influence importante sur sa gestion.

3.12 Soulignons que les investissements directs étrangers comprennent la création d'une entreprise ou la modification du statut d'entreprises déjà existantes, comme dans le cas de fusions-acquisitions. De plus, ils concernent les réinvestissements effectués par les filiales d'entreprises étrangères déjà établies sur le territoire d'accueil.

3.13 Les pays se livrent à une vive concurrence pour attirer des investissements étrangers sur leur territoire. Une telle concurrence existe aussi entre les régions d'un même pays et entre les filiales étrangères de multinationales ; en effet, ces filiales luttent entre elles pour obtenir des mandats de leur siège social.

3.14 La présence d'orientations, de stratégies cohérentes et d'initiatives efficaces a un rôle à jouer par rapport aux investissements directs étrangers[1]. Par ailleurs, les critères sur lesquels repose la décision d'investissement sont nombreux, complexes et multidimensionnels. Pour un investisseur étranger, le Québec présente certains avantages, dont un accès direct au marché nord-américain, une main-d'œuvre hautement qualifiée, un milieu universitaire dynamique ainsi que de l'électricité disponible à un coût abordable.

Investissements étrangers dans le monde et au Canada

3.15 De 2003 à 2007, on note une nette progression des investissements étrangers dans plusieurs pays. Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), les flux monétaires entrants relatifs à ces investissements ont été considérables pour l'année 2007 : ils ont atteint 1 833 milliards de dollars américains, soit 30 p. cent de plus qu'en 2006.

3.16 La majeure partie des flux d'investissements étrangers est allée vers le secteur des services, en particulier dans les secteurs de la finance, des télécommunications et de l'immobilier. Soulignons également la montée de ces flux dans le secteur des ressources naturelles, en particulier dans l'industrie pétrolière, ainsi que la baisse marquée dans le secteur manufacturier.

3.17 Compte tenu de la crise économique actuelle, la CNUCED prévoit, selon ses estimations préliminaires de janvier 2009, que les flux entrants d'investissements étrangers mondiaux devraient baisser de 21 p. cent en 2008. Cette tendance devrait se poursuivre en 2009 en raison notamment d'un accès plus difficile au crédit pour financer les investissements et d'une diminution relative des besoins d'expansion de la capacité de production des entreprises.

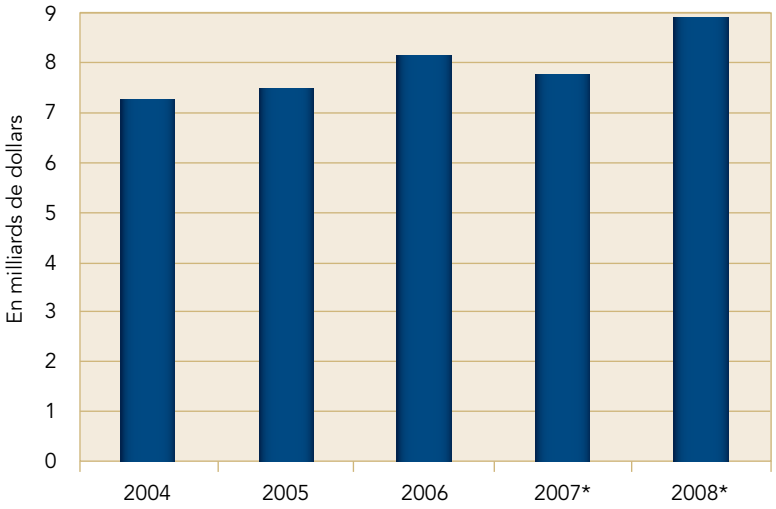
3.18 À l'échelle canadienne, Statistique Canada prévoit que les dépenses en capital dans le secteur privé devraient régresser de 13,1 p. cent en 2009.

Investissements étrangers au Québec

3.19 L'information sur l'investissement étranger n'est disponible que pour le Canada. L'indicateur publié par l'Institut de la statistique du Québec pour mesurer l'activité à ce sujet au Québec est le montant des dépenses en immobilisations faites par les entreprises sous contrôle étranger. Le graphique 1 présente cette information pour les années 2004 à 2008. Ces entreprises prévoyaient engager des dépenses en immobilisations de 8,9 milliards de dollars au Québec en 2008. Près de 60 p. cent de ces dépenses venaient d'entreprises sous le contrôle de firmes américaines.

1. Afin d'alléger le texte, le terme « investissement étranger » sera utilisé.

Graphique 1
Dépenses en immobilisations des entreprises sous contrôle étranger



* Les données sont basées sur des dépenses provisoires pour 2007 et des perspectives pour 2008.

Source : Institut de la statistique du Québec.

Activités visant à attirer les investissements étrangers

3.20 Les activités qu'un état peut exercer pour attirer les investisseurs étrangers sont multiples. Parmi les principales, on trouve :

La prospection vise à encourager les entreprises étrangères à investir au Québec.

- la prospection à l'étranger ;
- le suivi des filiales[2] d'entreprises étrangères déjà établies ;
- la promotion.

Prospection à l'étranger

3.21 Les activités de prospection consistent à planifier et à mettre en œuvre les actions et les interventions les plus appropriées pour permettre la concrétisation de projets d'investissements étrangers. L'objectif de la prospection est donc d'encourager de nouvelles entreprises étrangères à investir au Québec.

Suivi des filiales d'entreprises étrangères déjà établies

3.22 Le suivi des filiales d'entreprises étrangères a pour objectif d'inciter ces dernières à poursuivre l'exploitation de leur entreprise et à continuer de développer leurs affaires sur le territoire où elles sont déjà établies. Le pays d'accueil doit répondre aux besoins d'information et de formation de ces entreprises, évaluer leur satisfaction au regard des services reçus, les appuyer dans la recherche de mandats auprès de leur siège social, les soutenir dans la réalisation de projets d'expansion et veiller à ce qu'elles demeurent au Québec.

2. Pour alléger le texte, le terme « filiale » sera utilisé, bien que la forme juridique de l'entreprise étrangère au Québec puisse être différente.

Promotion

3.23 Les activités de promotion consistent à concevoir des outils promotionnels tels des brochures, des publicités ou un site Internet. De plus, il peut s'agir de la tenue d'événements promotionnels, de la participation à différents salons commerciaux ou à des missions ministérielles. L'objectif est donc d'accroître la notoriété du Québec et de faire valoir ses avantages afin que les investisseurs potentiels soient davantage intéressés à y implanter leur entreprise.

Modèle québécois

3.24 Dans la politique d'affaires internationales de 1991, le gouvernement a fait le choix d'affecter, au sein de l'administration publique, des ressources humaines spécialisées à la recherche d'investissements, notamment parce qu'il considérait que les investissements étrangers représentaient un apport important au développement économique du Québec.

3.25 Au sein du gouvernement du Québec, le ministre titulaire du MDEIE est notamment chargé d'assurer la prospection des investissements. Le MDEIE a pour mission de soutenir le développement économique, l'innovation et l'exportation en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs du domaine économique. À ce titre, il est appelé à rencontrer les entreprises installées au Québec dont des filiales d'entreprises étrangères. Le ministre a sous sa responsabilité Investissement Québec et la Société générale de financement du Québec (SGF). Investissement Québec a notamment comme mission de stimuler l'investissement intérieur et d'attirer des investissements de l'extérieur du Québec. Depuis 2005-2006, les revenus provenant de l'ensemble de ses activités lui permettent de couvrir ses frais d'administration, y compris ceux relatifs aux activités de promotion et de prospection des investissements étrangers. Pour sa part, la SGF a pour mission de mettre en œuvre des projets de développement économique en coopération avec des partenaires privés. Pour la période 2005-2009, une de ses orientations stratégiques consiste à réaliser des projets structurants avec des partenaires hors du Québec.

3.26 À l'échelle régionale, on note la présence d'agences de promotion et de développement économique, notamment Montréal International pour la région métropolitaine de Montréal et PÔLE Québec Chaudière-Appalaches (PQCA) pour celle de Québec. Ces agences visent notamment à faire la promotion et la prospection d'investissements étrangers pour leur région. Montréal International a reçu, pour l'année 2007, des contributions de 2,3 millions de dollars du gouvernement du Québec. Ces dernières sont utilisées pour réaliser différents mandats dont l'attraction d'investissements étrangers et d'organisations internationales et le développement de l'innovation. Pour sa part, PQCA a reçu des contributions provinciales de l'ordre de 1,9 million de dollars pour l'exercice 2007-2008, et ce, pour financer l'ensemble de ses activités, y compris la promotion économique et la prospection de l'investissement ainsi que le développement des compétences. Par ailleurs, les centres locaux de développement (CLD), dont le rôle est de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur le territoire d'une municipalité régionale de comté, peuvent également, de façon occasionnelle, être engagés dans des activités de promotion et de prospection d'investissements étrangers.

3.27 De plus, le Centre Financier International de Montréal (CFI-Montréal) se consacre au développement de la région afin qu'elle devienne une place financière internationale. Il fait notamment du démarchage à l'étranger dans le but de susciter l'établissement d'entreprises spécialisées dans les transactions financières internationales. Le financement de l'organisme provient d'un fonds administré par le ministère des Finances du Québec (MFQ). Ce fonds est financé par les centres financiers internationaux (CFI) et par le MFQ. En 2007-2008, CFI-Montréal a reçu une somme de 900 000 dollars pour le financement de ses activités.

3.28 Par ailleurs, le ministère des Relations internationales (MRI) a le mandat de diriger l'action du gouvernement à l'étranger et notamment d'y gérer le réseau de représentations[3]. Ce réseau compte des bureaux en Europe, en Asie, en Amérique du Sud ainsi que dans plusieurs villes importantes des États-Unis. Plus de 260 personnes sont en poste dans ces bureaux. Selon l'information fournie par le MRI, environ 70 d'entre elles s'occupent plus particulièrement des relations commerciales et économiques ainsi que de la prospection d'investissements étrangers. Ces ressources comptent notamment des conseillers économiques provenant du MDEIE, des représentants d'Investissement Québec et des attachés commerciaux recrutés localement.

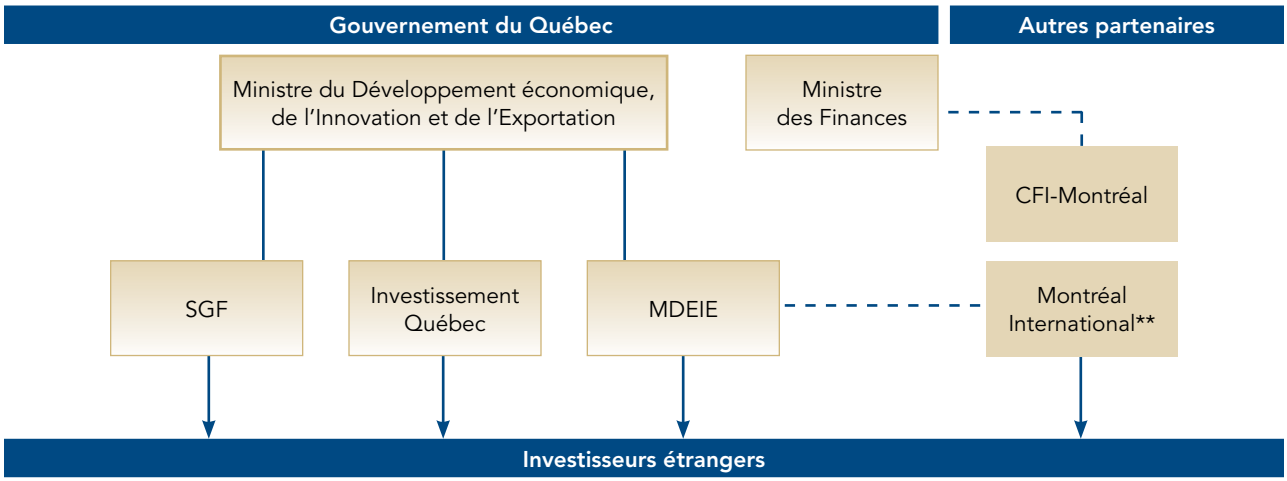
3.29 Les conseillers économiques provenant du MDEIE sont répartis dans 10 villes à travers le monde au sein du réseau de représentations du Québec et travaillent à la promotion des exportations québécoises sur ces marchés. Pour sa part, Investissement Québec a des représentants dans 9 bureaux aux États-Unis, en Europe et en Asie, qui s'occupent essentiellement de promotion et de prospection des investissements. Quant aux autres entités (Montréal International, PQCA, SGF et CFI-Montréal), elles effectuent surtout des missions ponctuelles à l'étranger. Toutes les entités peuvent aussi faire appel aux services des ambassades et consulats canadiens ainsi qu'aux représentations du Québec à l'étranger, lorsque ces dernières sont présentes sur le territoire visité.

3.30 D'autres ministères et entreprises, tels que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ou Hydro-Québec, peuvent appuyer les principaux acteurs dans le domaine. Notons que ces organisations n'interviennent pas directement dans les activités de démarchage d'investissements étrangers.

3.31 La figure 1 présente les principales entités engagées dans les activités de promotion et de prospection des investissements étrangers au Québec.

3. Les représentations du Québec peuvent prendre quatre formes : les délégations générales, les délégations, les bureaux et les antennes.

Figure 1
Principaux acteurs intervenant en promotion et en prospection des investissements étrangers au Québec*



* En plus des principaux acteurs présentés dans la figure ci-dessus, d'autres entités peuvent participer à ces activités, notamment le ministère des Relations internationales, par l'entremise des représentations du Québec à l'étranger, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Hydro-Québec ainsi que des organismes régionaux comme les centres locaux de développement et PÔLE Québec Chaudière-Appalaches.

** Le financement des activités de Montréal International provient principalement de la Communauté métropolitaine de Montréal et des gouvernements du Québec et du Canada.

3.32 L'annexe 2 décrit les rôles et responsabilités des différents acteurs en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers, selon leur loi ou leur mandat. L'annexe 3 contient certaines données comparatives sur les activités et résultats d'Investissement Québec et de Montréal International. Quant au tableau 1, il présente leurs domaines d'activité actuels.

Tableau 1
Domaines d'activité

	MDEIE	Investissement Québec	Montréal International	CFI-Montréal
Promotion	✓	✓	✓	✓
Prospection à l'étranger		✓	✓	✓
Suivi de filiales d'entreprises étrangères	✓	✓	✓	✓

Modèles en place dans d'autres régions

3.33 L'annexe 4 présente un portrait comparatif du Québec avec les quatre régions suivantes :

- Ontario (Toronto) ;
- Caroline du Nord (Research Triangle Park) ;
- Royaume-Uni (Londres) ;
- Suède (Stockholm).

3.34 L'information qui y est présentée nous permet de faire certaines observations sur les modèles en place dans ces territoires :

- Il existe des organisations municipales et régionales dans tous les modèles. À l'exception du Québec, les sites Internet des organisations centrales fournissent des renseignements pour joindre ces organismes.
- Tous les modèles analysés ont ciblé certains secteurs particuliers. Nous remarquons que des secteurs comme les services financiers, les sciences de la vie, l'énergie et l'environnement sont privilégiés par plusieurs d'entre eux.
- La qualité de l'information présentée n'est pas constante et celle-ci n'est pas à jour pour l'ensemble des modèles, y compris celui du Québec.

3.35 Par ailleurs, l'annexe 5 présente l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et UK Trade & Investment (UKTI). Elle décrit leur structure organisationnelle respective, leur mandat et certains des mécanismes et outils de gestion dont elles disposent pour mesurer leur performance.

Objectif et portée de notre vérification

3.36 Nos travaux visaient à nous assurer qu'un leadership gouvernemental est exercé en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers afin de favoriser l'encadrement et la coordination des activités des différents acteurs. Le lecteur trouvera, à l'annexe 1, l'objectif de vérification et les critères d'évaluation de cette mission.

3.37 Notre vérification a été effectuée auprès du MDEIE, du MFQ, d'Investissement Québec, de Montréal International, de PQCA et du CFI-Montréal. Bien que la SGF soit mentionnée dans les résultats de nos travaux, l'information présentée n'a pas fait l'objet d'une vérification. Nous n'avons formulé aucune recommandation à cette société d'État. En effet, celle-ci a été peu active en prospection pendant la période visée par notre vérification. Il en est de même pour Hydro-Québec, qui n'est pas directement engagée dans la promotion et la prospection des investissements étrangers.

3.38 En plus de rencontrer du personnel de ces différentes entités, nous avons discuté avec des représentants du MRI autant au Québec qu'à l'étranger et avec d'anciens dirigeants gouvernementaux qui ont travaillé dans ce secteur. Nous avons également visité trois délégations du Québec où des conseillers économiques provenant du MDEIE et des représentants d'Investissement Québec sont en poste. Nous avons aussi rencontré des représentants de l'AFII et de UKTI pour recueillir certains des renseignements présentés dans le rapport.

3.39 Nos travaux se sont déroulés d'avril 2008 à février 2009 et ont porté sur les activités menées au cours de la période d'avril 2005 à mars 2008 ; toutefois, certains de nos commentaires peuvent se rapporter à des situations postérieures ou antérieures à cette période. Enfin, nos travaux nous ont amenés à formuler certaines observations relatives à l'évaluation de la performance des entités gouvernementales vérifiées.

Résultats de notre vérification

3.40 Dans cette section, nous présentons les constats découlant de nos travaux. Toutefois, nous jugeons important de décrire auparavant la façon dont la prospection des investissements étrangers était organisée au début des années 90 et de montrer son évolution jusqu'à aujourd'hui. Cette section permet de faire ressortir plusieurs constats qui avaient été signalés dans divers documents entre 1998 et 2008 et qui sont toujours d'actualité, comme le démontre notre vérification.

Historique

Modèle d'organisation des activités de promotion et de prospection des investissements étrangers

3.41 Le Bureau des investissements étrangers, créé en décembre 1992 par le ministère des Affaires internationales, aujourd'hui le MRI, compte parmi les premières structures relatives à la prospection des investissements étrangers qui ont été mises en place au sein du gouvernement du Québec. Le Bureau devait notamment favoriser la concertation entre certains ministères et travailler en relation avec les bureaux du Québec à l'étranger ainsi qu'avec les entreprises étrangères déjà implantées au Québec. En 1996, cette responsabilité et celles associées au commerce extérieur ont été confiées au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST), maintenant appelé MDEIE.

3.42 En 1998, la majorité des ressources associées à la promotion et à la prospection des investissements étrangers étaient concentrées dans la Direction générale des investissements étrangers du MICST. Cette direction comptait une quarantaine de personnes et disposait d'un budget de plus de quatre millions de dollars.

Plusieurs faiblesses dans l'organisation de la promotion et de la prospection des investissements étrangers.

3.43 À l'occasion du Discours sur le budget 1998-1999, le gouvernement a dévoilé la stratégie de développement économique *Québec objectif emploi*, qui comportait un plan d'action portant précisément sur les investissements privés. Ce dernier faisait état de faiblesses dans l'organisation de la promotion et de la prospection des investissements, notamment des investissements étrangers. Voici certaines insuffisances qui y étaient mentionnées :

- le nombre élevé d'interlocuteurs gouvernementaux pouvant demander des renseignements similaires à une même entreprise ;
- le manque de coordination dans les propositions faites aux entreprises par les acteurs gouvernementaux ;
- le manque de coordination des intervenants gouvernementaux et l'éparpillement des interventions et des mesures de soutien, qui peut créer de la confusion chez les investisseurs étrangers ;
- une méconnaissance des atouts et des avantages du Québec à l'étranger.

3.44 Le plan d'action signalait en outre que ces faiblesses réduisaient les répercussions et l'efficacité de l'action gouvernementale en matière d'investissements étrangers, ce qui pouvait se traduire par des occasions perdues.

Accroissement des investissements privés

3.45 Le plan d'action portant sur les investissements privés de la stratégie *Québec objectif emploi* visait à accroître les investissements privés de 19 milliards de dollars sur une période de 5 ans. De plus, le gouvernement s'engageait à prendre des dispositions afin de renforcer la notoriété du Québec. Il voulait ainsi montrer aux investisseurs étrangers qu'il s'agissait d'un endroit avantageux pour entreprendre des projets majeurs.

3.46 Parmi les moyens à mettre en œuvre afin d'accroître les investissements privés, on prévoyait :

- la réorganisation des services de promotion et de prospection des investissements par la création d'Investissement Québec ;
- le regroupement des sociétés d'État d'investissement dans la SGF.

3.47 La mission d'Investissement Québec, qui a été créée en 1998, est de favoriser la croissance de l'investissement au Québec. Selon le plan d'action, le gouvernement voulait que cette société agisse comme : « l'interlocuteur unique du gouvernement du Québec auprès des investisseurs qui requièrent un support de l'État. » Il souhaitait ainsi créer un leadership gouvernemental et assurer la permanence des efforts en matière de promotion, de démarchage et d'accueil des investisseurs.

Investissement Québec : le gouvernement désirait centraliser et consolider l'action de l'État.

3.48 La société a été formée par le regroupement des ressources de la Direction générale des investissements étrangers du MICST et de l'ensemble du personnel de la Société de développement industriel du Québec, dont la mission principale était la gestion de programmes d'aide financière aux entreprises. En regroupant ces ressources, le gouvernement désirait centraliser et consolider l'action de l'État en matière de recherche, de promotion et de soutien à l'investissement, notamment l'investissement étranger.

3.49 Le mandat d'Investissement Québec touche trois champs d'activité : le financement, l'expertise et la prospection des investissements, notamment les investissements étrangers. En ce qui a trait au financement des entreprises, cette société joue un rôle complémentaire à celui des institutions financières. Pour ce qui est du domaine de l'expertise, elle administre, pour le gouvernement, le processus d'attestation des entreprises désirant se prévaloir de certaines mesures fiscales. Quant à la prospection des investissements, elle cherche à stimuler l'investissement intérieur et à attirer les investisseurs de l'extérieur du Québec.

3.50 La nouvelle société s'est vu consentir, dans le cadre du budget 1998-1999, un budget additionnel récurrent de 10 millions de dollars et a été placée sous la responsabilité du ministre d'État de l'Économie et des Finances d'alors. À la fin de l'année 1998, le MICST est devenu le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) et la responsabilité d'Investissement Québec a été transférée au ministre titulaire de ce ministère.

3.51 À la même époque, la SGF s'est vu confier l'objectif de générer des investissements d'une valeur de 10 milliards de dollars en 5 ans, principalement dans les régions. De même, elle a reçu le mandat de développer la prospection des investissements, notamment étrangers, afin d'attirer un plus grand nombre d'investisseurs privés désirant réaliser un projet en partenariat avec une société d'État. Pour y parvenir, la SGF a confié à ses employés en poste au Québec le mandat de réaliser ses objectifs de prospection d'investissement. Le plan d'action prévoyait l'augmentation du capital-actions de la société de 2 milliards de dollars sur 5 ans.

3.52 La stratégie *Québec objectif emploi* comportait un autre plan d'action, qui visait à favoriser le développement du secteur financier. On y annonçait notamment la bonification des avantages fiscaux consentis aux CFI et la garantie, sur une période de 10 ans, des principaux avantages consentis, soit jusqu'en 2008.

3.53 Par ailleurs, Hydro-Québec a créé la Direction du développement industriel en 1996. Celle-ci faisait du démarchage à l'étranger et visait à attirer au Québec des projets d'investissement totalisant 500 mégawatts d'électricité. En 2000, Hydro-Québec a cessé de faire du démarchage et s'est concentrée sur un rôle d'appui auprès des partenaires, notamment la SGF et Investissement Québec.

Évolution du modèle d'organisation

3.54 En avril 2001, le MIC (qui est aujourd'hui le MDEIE) et Investissement Québec ont signé un protocole d'entente afin d'harmoniser les interventions du ministère avec celles de la société, de façon à éviter les chevauchements et à augmenter l'efficience des deux parties. Une des sections de l'entente concernait les services de promotion du Québec et la prospection à l'étranger, en particulier afin d'établir le mode de collaboration pour les activités menées notamment par le personnel du MIC à l'étranger.

3.55 En janvier 2002, la SGF est passée sous la responsabilité du premier ministre. À l'automne suivant, le gouvernement a proposé de fusionner le MFQ, le MIC et le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (maintenant intégré au MDEIE) pour créer le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche. Le gouvernement voulait ainsi pouvoir réagir rapidement et de façon concertée à l'égard de projets comportant des enjeux majeurs ou demandant des investissements importants. La loi adoptée en ce sens en décembre 2002 n'a toutefois jamais été mise en vigueur.

3.56 En avril 2003, le MIC est devenu le ministère du Développement économique et régional (MDER), qui est aujourd'hui le MDEIE. La responsabilité d'Investissement Québec et de la SGF a alors été conférée au ministre titulaire de ce ministère.

3.57 Dans les mois qui ont suivi, le gouvernement a amorcé une réflexion portant sur les modes d'intervention de l'État dans l'économie. Ainsi, en 2003, le ministre du MDER a confié à un groupe de travail le mandat de dresser un portrait juste de la situation des sociétés publiques québécoises qui interviennent en matière de capital de risque, dont la SGF et Investissement Québec. Le groupe de travail devait évaluer les besoins en capital de risque public et privé au Québec ; définir le rôle que le gouvernement devait exercer dans ce marché ; spécifier, le cas échéant, les changements que les organismes devaient effectuer et préciser les modifications à apporter aux structures de ces sociétés.

3.58 Dans son rapport, le groupe de travail proposait plusieurs mesures, dont les suivantes :

- recentrer les activités d'Investissement Québec sur sa mission de base, soit l'appui aux entreprises, notamment les PME, et de viser l'autofinancement d'ici 4 ans ;
- orienter la SGF vers des projets où sa contribution est supérieure à 20 millions de dollars et viser l'autofinancement.

3.59 Par ailleurs, aucune recommandation n'a été formulée en particulier sur les activités de promotion et de prospection des investissements étrangers.

3.60 La SGF a revu en profondeur son rôle, sa structure et son action. La restructuration qui a suivi a fait en sorte que cette entité est très peu intervenue dans la prospection de nouveaux investissements étrangers de 2004 à 2008 ; elle a toutefois effectué une gestion active de son portefeuille, composé d'importants investissements avec des partenaires étrangers. Elle n'a pas pour autant abandonné cette partie de sa mission. D'ailleurs, une orientation stratégique ayant trait aux investissements stratégiques avec des partenaires étrangers figure dans son *Plan de développement 2005-2009*.

3.61 Pour leur part, Investissement Québec et le MDER ont commencé à se livrer à une réflexion portant notamment sur la promotion et la prospection des investissements étrangers.

3.62 Dans la période de juin 2003 à mars 2004, le MDER et Investissement Québec ont produit plusieurs documents. On y proposait entre autres une redéfinition du partage des responsabilités relatives à la promotion et à la prospection des investissements étrangers. Différents scénarios visant une restructuration des entités y avaient été envisagés.

Différents scénarios visant une restructuration des entités ont été envisagés.

3.63 L'un des documents mentionnait qu'il fallait « resserrer les liens et la synergie qui doivent prévaloir entre ces organismes [MDER, Investissement Québec, SGF, Montréal International, PQCA et autres ministères], en particulier en insistant pour une plus grande fluidité de l'information entre eux et en redéfinissant les fonctions dévolues à chacun pour éliminer les chevauchements contre-productifs ».

3.64 On y signalait également certains problèmes, dont les suivants :

- « l'avènement de phénomènes de rétention de l'information entre les intervenants gouvernementaux ;
- la sous-utilisation des expertises et avantages de proximité détenus par les postes économiques à l'étranger malgré le protocole de collaboration entre Investissement Québec et le MICST ;
- l'apparition de nouvelles équipes œuvrant en parallèle en la matière, telles la SGF et Montréal International, […] ;
- Un peu tout le monde en réalise [suivi de filiales], mais pas suffisamment, et, surtout, l'information qui s'en dégage n'est que très peu partagée et consolidée pour être ensuite utilisée de manière stratégique. Rappelons que, bon an mal an, 75 % des investissements étrangers réalisés au Québec sont le fait d'entreprises déjà implantées ici. »

3.65 D'après ces mêmes documents, le partage des responsabilités devait être revu. Par ailleurs, ils indiquaient que la situation de l'époque ne favorisait pas une efficacité optimale. Elle était plutôt une source de tension à cause des dédoublements de fonctions dans le suivi des filiales d'entreprises étrangères et du chevauchement des mandats des conseillers économiques à l'étranger du MDER et des démarcheurs d'Investissement Québec en poste sur le terrain.

3.66 Malgré cette réflexion, le MDER et Investissement Québec se sont entendus sur très peu de modifications. L'une de celles-ci a consisté à abolir, en décembre 2003, la Direction de la recherche stratégique et sectorielle d'Investissement Québec, qui ne devait plus élaborer de stratégies sectorielles ni effectuer de tâches rattachées à l'expertise sectorielle.

3.67 On note qu'à compter de 2004, Investissement Québec a affecté des démarcheurs à l'étranger. En mars de cette même année, le MDER est devenu le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR). Par ailleurs, le Bureau de la promotion des investissements a été mis sur pied au ministère. Le Bureau compte aujourd'hui cinq employés, dont un cadre. Son mandat était notamment de veiller à la coordination et à la concertation des différents partenaires associés à la promotion et à la prospection des investissements étrangers. À ce titre, le Bureau devait agir sur deux axes :

- la coordination du mandat d'attraction des investissements étrangers et, à l'échelle gouvernementale, la coordination du processus de développement de ces investissements (planification, promotion, prospection et concrétisation) ;
- l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action, en lien avec le Réseau des délégations et des partenaires au Québec, en vue de mettre en valeur l'image et l'offre distinctive du Québec auprès d'investisseurs étrangers.

De 2005 à aujourd'hui

Toujours pas de stratégie sur la promotion et la prospection des investissements étrangers.

3.68 En février 2005, le MDERR est devenu le MDEIE. En octobre de la même année, le gouvernement du Québec a rendu publique la stratégie de développement économique, *l'Avantage québécois*. Ce document prévoyait la publication d'une stratégie portant sur la promotion et la prospection des investissements étrangers, laquelle n'a pas été publiée jusqu'à maintenant.

3.69 En 2006, un document interne préparé par le ministère faisait état de certaines lacunes relatives à l'action du Québec, dont les suivantes :

- « Les avantages concurrentiels porteurs du Québec ne sont pas suffisamment mis en évidence ;
- La concertation et le partage d'information entre les organisations sont insuffisants ;
- L'expertise sectorielle des ministères et organismes est sous-exploitée ;
- Le démarchage auprès des entreprises est plus opportuniste que ciblé. »

3.70 Plus récemment, en mars 2008, le rapport Fortin mentionnait que « le Québec paraît souffrir du fait qu'il existe une multitude d'intervenants non coordonnés en matière de prospection des investissements à l'étranger, […] et de mandats auprès des filiales déjà installées chez nous ». Ce rapport recommandait notamment de « procéder à un examen et à une clarification des fonctions des multiples ministères et organismes impliqués dans la prospection des investissements étrangers, et si possible à une réduction de leur nombre ».

3.71 Lors des audiences de la Commission de l'économie et du travail en avril 2008, les parlementaires se sont interrogés sur la coordination des dossiers d'investissement, car selon eux, cette fonction serait dévolue autant à Investissement Québec qu'au MDEIE dans les missions qui sont prévues dans leur loi respective.

3.72 Le tableau 2 résume les faits importants des dernières années en lien avec les divers acteurs engagés dans la promotion et la prospection des investissements étrangers. Il permet de constater les nombreux aléas de ces activités au cours des 10 dernières années et les nombreux changements vécus par le ministère chargé du développement économique au Québec.

Tableau 2
Faits importants liés aux activités du gouvernement du Québec en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers

Année	Faits importants
1992	• Le Bureau des investissements étrangers est mis en place au ministère des Affaires internationales.
1996	• Les responsabilités du Bureau des investissements étrangers sont transférées à la Direction générale des investissements étrangers du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST). • Montréal International est créée. • La Direction du développement industriel d'Hydro-Québec fait du démarchage à l'étranger. Elle mettra fin à ses activités de démarchage en 2000.
1998	• Investissement Québec est créée. L'organisme regroupe les ressources de la Direction générale des investissements étrangers du MICST et celles de la Société de développement industriel du Québec. • Investissement Québec est sous la responsabilité du ministre d'État de l'Économie et des Finances. • La SGF se voit assigner l'objectif de générer des projets d'investissement de 10 milliards de dollars en 5 ans et reçoit le mandat de développer la prospection des investissements, notamment étrangers. • Les avantages consentis aux CFI sont bonifiés et garantis jusqu'en 2008.
15 décembre 1998	• Le MICST devient le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) et la responsabilité d'Investissement Québec est confiée au ministre titulaire du MIC.
22 septembre 1999	• Montréal International se voit confier le mandat de la promotion et de la prospection des investissements étrangers sur le territoire de la région métropolitaine.
Avril 2001	• Un protocole de collaboration est signé entre le MIC et Investissement Québec afin d'harmoniser leurs interventions.
2002	• En janvier 2002, le premier ministre assume la responsabilité de la SGF. • On propose la fusion du ministère des Finances, du MIC ainsi que du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie pour créer le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche. La loi est adoptée, mais ne sera jamais mise en vigueur.
29 avril 2003	• Le MIC devient le ministère du Développement économique et régional (MDER).
2003	• La responsabilité d'Investissement Québec et de la SGF est transférée au ministre titulaire du MDER. • La SGF effectue une réflexion en profondeur sur son rôle, ses structures et son action. Elle a été peu active en matière de prospection de nouveaux investissements étrangers entre 2004 et 2008.
De juin 2003 à mars 2004	• Le MDER et Investissement Québec discutent d'une redéfinition du partage des rôles et des responsabilités concernant la promotion et la prospection des investissements étrangers.
2004	• Des démarcheurs d'Investissement Québec sont affectés à différents endroits dans le monde. • Le Bureau de la promotion des investissements est créé au MDER. Il devait notamment veiller à la coordination et à la concertation des différents partenaires qui sont associés à la promotion et à la prospection des investissements étrangers.
24 mars 2004	• Le MDER devient le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR).
18 février 2005	• Le MDERR devient le MDEIE.
Octobre 2005	• La stratégie gouvernementale de développement économique, *l'Avantage québécois*, est rendue publique. Elle prévoit la publication de la première stratégie gouvernementale de promotion et de prospection des investissements étrangers. Cette dernière n'a pas été publiée jusqu'à maintenant.

3.73 Somme toute, plusieurs acteurs sont à la recherche d'investissements étrangers. Financés ou subventionnés directement ou indirectement, partiellement ou totalement par le gouvernement du Québec, ces acteurs sont actuellement : Investissement Québec, le MDEIE, le MRI (membres du personnel des représentations), la SGF, Montréal International et PQCA.

3.74 Force est de constater que l'éparpillement des interventions en matière d'investissements étrangers et le manque de coordination et de collaboration entre ces entités ne favorisent pas l'optimisation des ressources. Ces éléments font en sorte qu'un investisseur étranger peut recevoir la visite de plus d'un représentant du Québec, ce qui peut créer de la confusion chez cet investisseur.

Activités liées à l'investissement étranger

Prospection à l'étranger

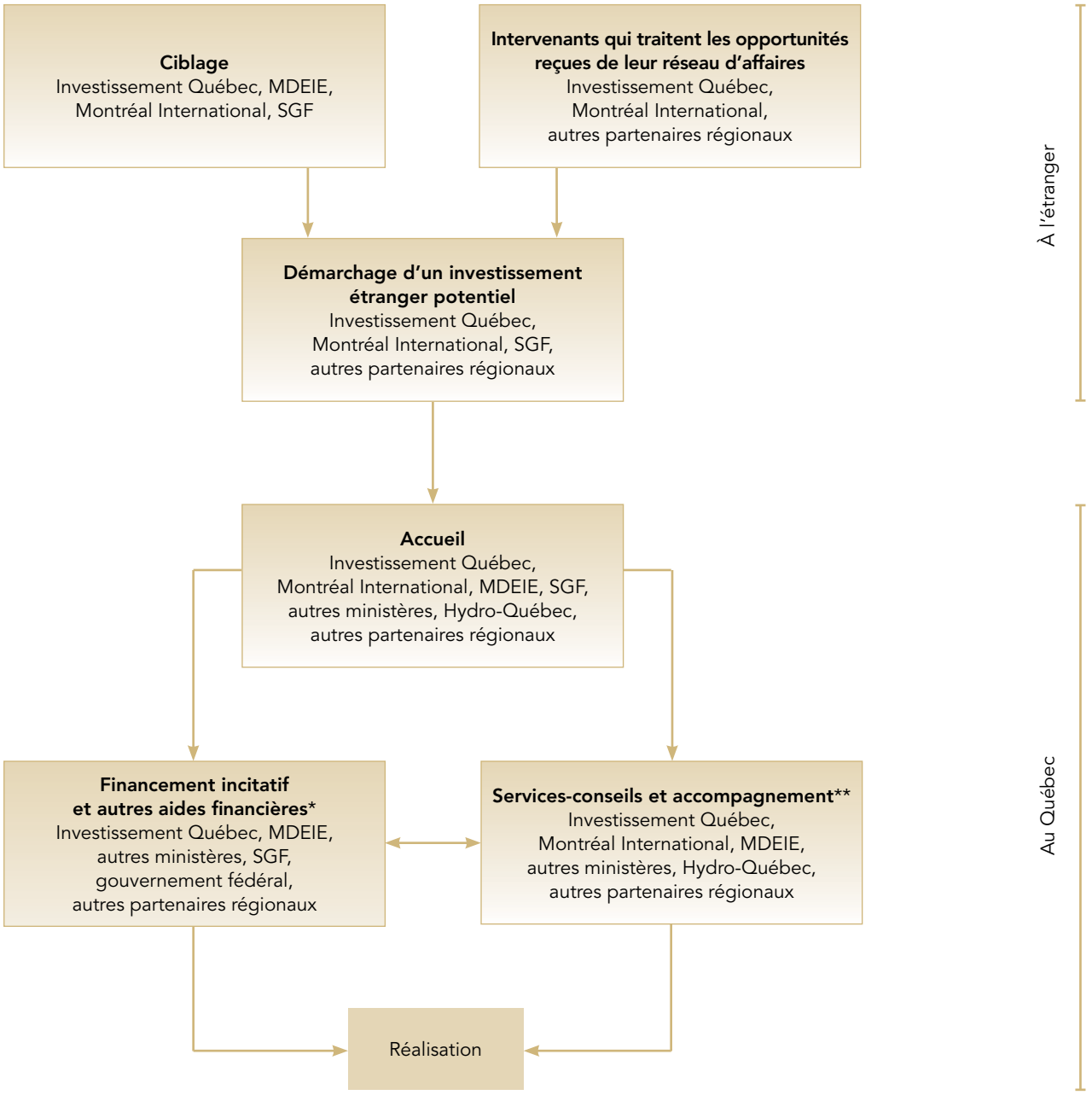
3.75 La prospection à l'étranger vise à inciter des entreprises hors du Québec à choisir cet endroit pour réaliser leur projet d'investissement.

3.76 Le processus de prospection est complexe et plusieurs acteurs y sont associés. De plus, il se déroule sur un cycle variable pouvant s'échelonner sur une période de plusieurs mois, voire plusieurs années. Notons par ailleurs que, compte tenu notamment de la concurrence que se livrent les différents pays, les interventions des acteurs engagés dans cette activité ne mènent pas toujours à un investissement.

Le processus de prospection est complexe et plusieurs acteurs y sont associés.

3.77 La figure 2 présente, de façon simplifiée, les étapes du processus menant à la réalisation d'un nouvel investissement étranger. Elle indique également les différents acteurs qui participent à chacune des étapes. Ce processus reflète le cheminement suivi par différents investissements selon l'information recueillie auprès de personnes que nous avons rencontrées dans le cadre de notre mandat.

Figure 2
Processus de réalisation d'un nouvel investissement étranger et entités engagées



* Parmi les diverses formes de financement incitatif et autres aides financières, on trouve notamment des programmes de financement gouvernementaux, la prise de participation au capital-actions, des crédits d'impôt (provinciaux et fédéraux), des offres intégrées du gouvernement du Québec et des aides d'instances locales.

** Parmi les services-conseils et les services d'accompagnement, on trouve, entre autres, l'appui dans l'élaboration de plans d'affaires, la réalisation de démarches auprès des instances gouvernementales et l'offre d'information stratégique sur différents sujets, dont les coûts de location ou de construction, les coûts et la disponibilité de la main-d'œuvre, la fiscalité (taux d'imposition, taxe sur le capital) ou les règlements et lois en vigueur au Québec.

3.78 La première étape d'un processus proactif est le **ciblage** d'entreprises étrangères qui ne sont pas en activité au Québec. L'objectif est de repérer des entreprises qui pourraient avoir l'intérêt de s'implanter au Québec et qui auraient le potentiel pour le faire, ou dont l'intégration dans le tissu industriel serait favorable au développement de l'économie québécoise.

3.79 Par ailleurs, le ciblage n'est pas la seule source dont proviennent les investissements. Ainsi, le contact avec l'investisseur peut se faire par des opportunités liées au réseau d'affaires, lequel est notamment constitué de consultants qui cherchent un emplacement, de professionnels du monde des affaires (banquiers, experts-comptables ou courtiers immobiliers), de conseillers sectoriels du MDEIE ou de membres du personnel des représentations du Québec à l'étranger, des ambassades ou des consulats.

3.80 Quant à l'étape du **démarchage**, elle consiste principalement à établir un contact direct avec les entreprises étrangères afin de connaître leurs besoins et de présenter aux investisseurs les avantages concurrentiels du Québec. Cette prise de contact, qui a lieu à l'étranger, peut s'effectuer de l'une des façons suivantes :

- missions ponctuelles des démarcheurs à l'étranger ;
- travail des démarcheurs qui sont en poste à l'étranger et qui peuvent repérer les entreprises qui présentent un potentiel intéressant pour le développement économique du Québec.

3.81 De plus, le contact avec l'investisseur peut se faire dans le cadre de missions ministérielles à vocation économique qui se déroulent entre autres lors d'évènements internationaux.

3.82 Enfin, un investisseur étranger potentiel peut présenter, sans aucun intermédiaire, une demande d'information au sujet du Québec ; pour ce faire, il peut s'adresser à Investissement Québec, à Montréal International ou à d'autres partenaires régionaux comme PQCA. Il pourrait aussi faire sa demande au réseau des représentations du Québec à l'étranger, aux ambassades ou au MDEIE. Dans ce cas, il serait alors possible qu'on le dirige notamment vers des représentants d'Investissement Québec ou de Montréal International sur le territoire québécois.

3.83 Si un investisseur étranger se montre intéressé à implanter son entreprise au Québec, on procédera alors à l'**accueil** en sol québécois des représentants de l'entreprise étrangère. L'objectif de cette étape est de leur faire visiter un ou plusieurs emplacements potentiels et de leur fournir l'information pertinente à la prise de décision. Investissement Québec ou Montréal International assurent le plus souvent la coordination de cette étape du processus. La SGF et des représentants d'autres entités peuvent aussi y participer, tels le MDEIE, d'autres ministères sectoriels comme le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, des organisations régionales ou Hydro-Québec. Par exemple, Hydro-Québec peut présenter les conditions relatives au tarif hydroélectrique ainsi que les perspectives à long terme au Québec en cette matière, le potentiel de développement énergétique du Québec et les conditions de raccordement au réseau électrique.

3.84 Des **services-conseils et de l'accompagnement** sont offerts aux investisseurs étrangers intéressés dans le but de leur offrir de l'information complémentaire ou de répondre à leurs interrogations. Ainsi, il peut s'agir de demandes de renseignements sur les lois et règlements en vigueur au Québec, sur la fiscalité, sur les coûts de location immobilière ou de construction, de même que sur les coûts et la disponibilité de la main-d'œuvre. Investissement Québec ou Montréal International sont le plus souvent responsables d'établir le contact avec l'investisseur, mais d'autres acteurs peuvent également être appelés à collaborer à cette étape.

3.85 Ensuite, les **besoins de financement** du projet d'investissement sont évalués. Il est possible, à cette étape, de proposer à l'investisseur un financement incitatif complémentaire par l'intermédiaire des programmes d'aide financière administrés principalement par Investissement Québec. Celle-ci coordonne l'attribution du financement incitatif pour les projets se situant à l'intérieur des normes des programmes et des mesures fiscales qu'elle gère. Toutefois, selon la société, la majorité des nouveaux projets n'ont pas besoin d'incitatifs financiers ou fiscaux. Dans certains cas, l'offre financière ne correspond pas à ces normes de programmes et requiert l'autorisation du Conseil des ministres. Le MDEIE voit alors à la coordination de l'offre intégrée qui sera présentée à l'investisseur en s'assurant d'y inclure toutes les mesures incitatives proposées par les partenaires gouvernementaux. Investissement Québec demeure dans plusieurs cas l'interlocuteur de l'investisseur. La SGF peut aussi investir dans le capital-actions de l'entreprise étrangère.

3.86 Que l'investisseur reçoive ou non un financement incitatif, d'autres aides financières provenant de divers programmes gouvernementaux, divers crédits d'impôt, notamment pour la formation de la main-d'œuvre, et différentes mesures d'aide locales sont aussi disponibles.

3.87 On constate donc qu'au Québec, plusieurs acteurs mènent des activités pour favoriser la réalisation de nouveaux investissements étrangers. Ils sont appelés à se concerter à l'une ou l'autre des étapes du processus, en particulier lors de l'accueil, du financement et des services-conseils et de l'accompagnement. Ces étapes peuvent en effet nécessiter la concertation de plusieurs d'entre eux, selon l'ampleur et la complexité du projet.

3.88 Nos travaux de vérification portant sur le processus de réalisation d'un nouvel investissement étranger nous amènent à constater certaines lacunes, en particulier aux étapes du ciblage et du démarchage à l'étranger.

- En ce qui concerne le ciblage des entreprises étrangères à prospecter, il existe un chevauchement et un manque de coordination des activités menées par le MDEIE et Investissement Québec. Les démarcheurs d'Investissement Québec effectuent leur propre ciblage d'entreprises. De son côté, le MDEIE détermine également des entreprises étrangères à prospecter qui sont considérées comme prioritaires pour le Québec et transmet cette information à Investissement Québec. Or, plusieurs des entreprises proposées par le MDEIE ont notamment été ciblées par Investissement Québec ou n'exercent pas leurs activités dans un secteur qu'elle juge prioritaire. Ainsi, selon les données d'Investissement Québec, nous avons constaté qu'à partir de 2004 jusqu'en mai 2008, cette dernière a agi dans 58 p. cent des dossiers d'entreprises proposées par le MDEIE. Des rencontres et des échanges entre les deux entités ont eu lieu entre 2006 et 2008 pour tenter de systématiser cette étape du processus. Le MDEIE a même modifié son approche en 2008 dans le but d'enrichir les arguments sectoriels que le démarcheur

d'Investissement Québec peut utiliser pour convaincre l'investisseur potentiel. Toutefois, aucune entente n'a été conclue. Par conséquent, nous constatons que ce processus de ciblage est inefficient, en raison du dédoublement des efforts pour cibler des entreprises et du manque de coordination des activités des deux organisations.

- Pour mener ses activités de prospection à l'étranger, Investissement Québec dispose d'un réseau de neuf bureaux internationaux et de plusieurs démarcheurs en poste. Pour sa part, Montréal International exécute régulièrement des missions à l'extérieur du pays dans un but de prospection, alors que les CLD ou d'autres organismes municipaux ou régionaux peuvent en effectuer à l'occasion. Bien que des collaborations non officielles existent parfois, nous avons constaté qu'aucun processus systématisé n'a été mis en place pour favoriser la coordination du travail des démarcheurs d'Investissement Québec en poste à l'étranger avec celui des représentants de Montréal International ou de tout autre partenaire régional. Les actions à l'étranger pourraient être optimisées si elles étaient mieux coordonnées. D'ailleurs, certaines des personnes rencontrées nous ont mentionné qu'il serait souhaitable que l'information soit davantage partagée entre les organisations.

Les actions à l'étranger pourraient être optimisées si elles étaient mieux coordonnées.

- Au cours de l'année 2007-2008, Investissement Québec a affiné son processus de ciblage d'entreprises. Cependant, il n'existe pas de description détaillée des activités que devrait réaliser un démarcheur. Ainsi, les démarcheurs en poste à l'étranger que nous avons rencontrés travaillent selon des méthodes et avec des outils qui leur sont propres. Des modes opératoires clairement définis pour chacune des étapes du processus permettraient de systématiser les façons de faire en plus de faciliter le transfert de connaissances et la formation des nouveaux membres du personnel. Investissement Québec aurait avantage à poursuivre sa démarche afin de préciser et d'uniformiser les méthodes de travail de ses démarcheurs. Notons par ailleurs que les démarcheurs reçoivent des attentes annuelles qui portent notamment sur le nombre d'entreprises à cibler ou de rencontres à faire.

3.89 Nous avons constaté que ce type d'outils existe ailleurs. L'AFII dispose, depuis juin 2008, d'un système de management de la qualité au regard du processus de prospection des investissements étrangers. Ce système comprend notamment un « guidebook » du démarcheur. Investissement Québec nous a informés qu'elle compte préparer un guide pour les démarcheurs en 2009.

3.90 Ces lacunes indiquent un manque de synergie et de coordination, de même qu'un risque que certaines actions relatives aux activités de prospection à l'étranger soient exécutées en double, ce qui ne favorise pas une efficacité optimale des actions du Québec.

Risque que certaines activités de prospection à l'étranger soient exécutées en double.

3.91 Par ailleurs, en ce qui a trait aux missions ministérielles à vocation économique, auxquelles participent notamment des membres du personnel du MDEIE et d'Investissement Québec, les entités nous ont mentionné qu'elles travaillaient en collaboration pour l'organisation de ces missions.

Suivi de filiales d'entreprises étrangères établies au Québec

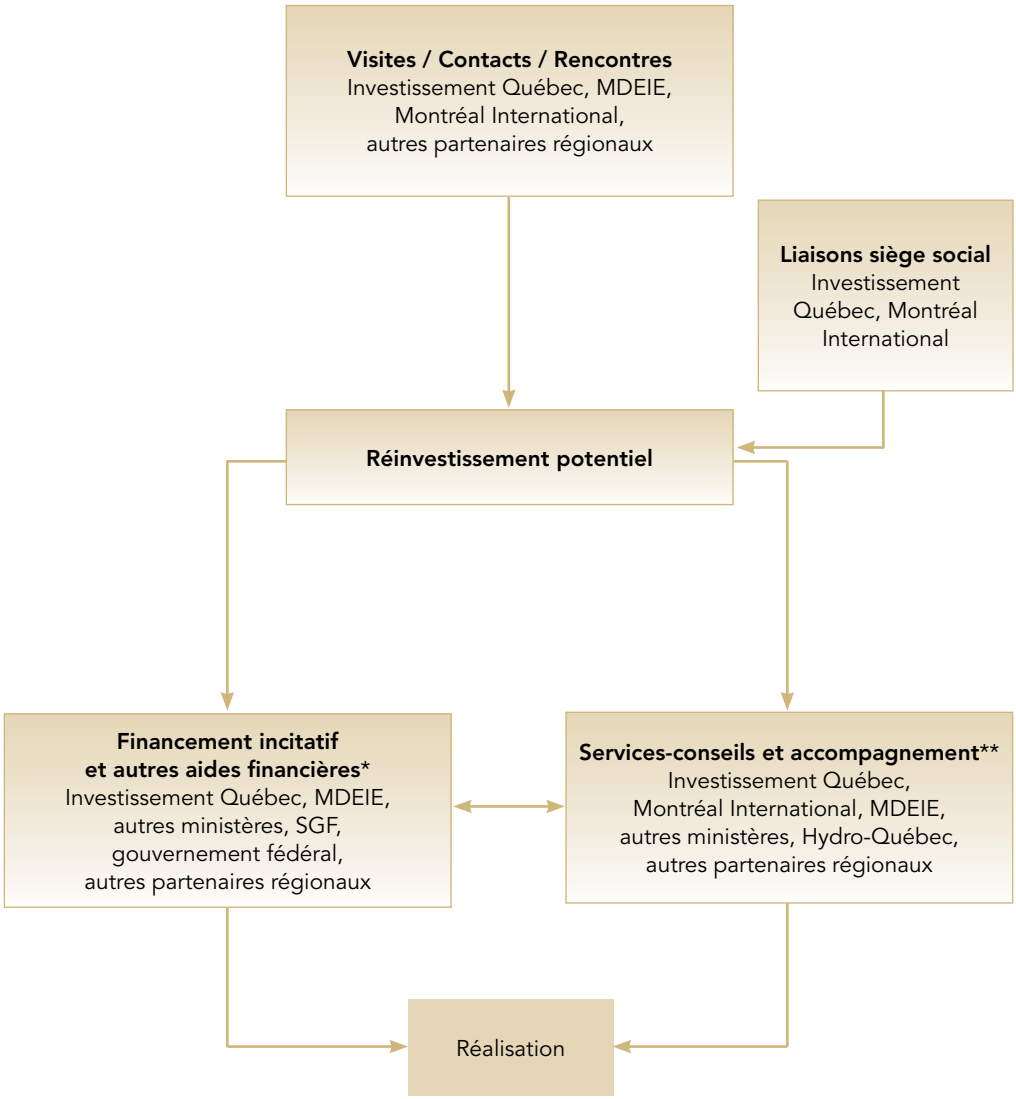
3.92 Le suivi de filiales d'entreprises étrangères installées au Québec vise à accompagner ces dernières afin de les inciter à réinvestir et à faciliter la réalisation de leur projet.

3.93 De plus, selon l'information obtenue d'Investissement Québec et du MDEIE, plus de 70 p. cent de la valeur des projets d'investissements étrangers annoncés au cours des trois dernières années provient de projets de réinvestissements de filiales d'entreprises étrangères déjà établies au Québec. Des documents d'orientations gouvernementales publiés au cours des 10 dernières années soulignent l'importance de ces réinvestissements et indiquent que des efforts devraient être déployés en priorité auprès de cette clientèle. Ainsi, le plan d'action *Pour un secteur manufacturier gagnant – Plan d'action en faveur du secteur manufacturier*, publié en novembre 2007, contient l'objectif suivant : « Investir pour contrer les effets négatifs de la hausse du dollar et relancer l'emploi ainsi que les exportations ». Cet objectif comporte un volet sur l'investissement privé pour lequel un des résultats attendus est la visite de près de 1 000 dirigeants de filiales d'entreprises étrangères par un conseiller du MDEIE ou l'un de ses partenaires.

Réinvestissements de filiales d'entreprises étrangères : plus de 70 p. cent de la valeur des projets d'investissements étrangers.

3.94 La figure 3 présente, de façon simplifiée, les étapes du processus de suivi de filiales d'entreprises étrangères. Elle spécifie également les différents acteurs qui participent à chacune des étapes.

Figure 3
Processus de réalisation d'un réinvestissement par une filiale étrangère et entités engagées



* Parmi les diverses formes de financement incitatif et autres aides financières, on trouve notamment des programmes de financement gouvernementaux, des prises de participation au capital-actions, des crédits d'impôt (provinciaux et fédéraux), des offres intégrées du gouvernement et des aides d'instances locales.

** Parmi les services-conseils et les services d'accompagnement, on trouve, entre autres, l'appui dans l'élaboration de plans d'affaires, la réalisation de démarches auprès des instances gouvernementales et l'offre d'information stratégique sur différents sujets, dont les coûts de location ou de construction, les coûts et la disponibilité de la main-d'œuvre, la fiscalité (taux d'imposition, taxe sur le capital) ou les règlements et lois en vigueur au Québec.

3.95 À la différence du processus qui s'applique à un nouvel investissement étranger, celui du suivi de filiales d'entreprises étrangères se déroule principalement au Québec, puisque le client visé y exploite déjà une entreprise et qu'il est donc intégré au tissu industriel du territoire. Dans le cadre de ces activités, les interventions sont menées aussi auprès du siège social de l'entreprise étrangère.

3.96 Le processus de réalisation d'un projet de réinvestissement peut être le fruit des actions de plusieurs acteurs et n'est pas nécessairement le résultat d'une démarche ciblée entreprise par un seul d'entre eux. Outre Investissement Québec, deux directions générales du MDEIE, Montréal International et d'autres partenaires régionaux (PQCA, CLD) interviennent dans cette activité. À cet égard, Montréal International a signé des conventions annuelles tripartites pour les années 2005 à 2007 avec des CLD et Hydro-Québec. Chaque entente fixait le nombre de filiales d'entreprises étrangères que le CLD devait rencontrer sur son territoire. Montréal International travaille en partenariat avec les CLD, notamment pour la préparation des programmes de visites. Quant à Hydro-Québec, elle apporte un soutien financier pour chaque visite réalisée par un CLD, qui lui fournit en retour l'information recueillie sur l'entreprise.

3.97 Ainsi, les différents partenaires, dont Investissement Québec, le MDEIE et d'autres partenaires régionaux comme Montréal International, visitent les filiales. De plus, ils prennent part à des évènements d'affaires à l'étranger et au Québec. Par exemple, le Forum des dirigeants d'entreprises étrangères au Québec, auquel ont contribué et pris part le MDEIE, Investissement Québec et Hydro Québec, vise à rencontrer ces dirigeants afin d'échanger sur le Québec comme lieu d'investissement. Ces activités permettent de cerner les besoins de ces entreprises et de leur offrir des services d'accompagnement, afin de les appuyer dans la réalisation d'un projet de réinvestissement potentiel. Dans certains cas, Investissement Québec et Montréal International peuvent appuyer les dirigeants de filiales d'entreprises étrangères déjà établies au Québec afin de faire valoir leurs projets d'investissement auprès du siège social de leur entreprise et d'obtenir des mandats internationaux. Soulignons que les étapes suivant celle de l'analyse des besoins de financement sont les mêmes que celles que doit suivre un nouvel investisseur étranger intéressé à investir au Québec.

3.98 Nos travaux sur le processus de suivi de filiales d'entreprises étrangères nous amènent à constater des lacunes relatives au partage des responsabilités entre les entités gouvernementales que sont le MDEIE et Investissement Québec et à la concertation des différents acteurs qui réalisent cette activité.

3.99 Les mandats et l'offre de services du MDEIE et d'Investissement Québec les amènent à côtoyer la même clientèle. Ainsi, des représentants du MDEIE sont en contact avec les entreprises sur le territoire québécois, parmi lesquelles on compte des filiales d'entreprises étrangères. Ainsi, deux directions générales du ministère, soit la Direction générale de l'industrie et du commerce et la Direction générale des affaires économiques régionales, ont notamment comme mandat de susciter l'émergence de projets d'investissement. De même, le rôle d'Investissement Québec à l'égard des filiales est de contribuer au développement des entreprises étrangères déjà établies et de veiller à ce qu'elles demeurent au Québec.

Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation et Investissement Québec côtoient la même clientèle.

3.100 Nous constatons des chevauchements dans les offres de services du MDEIE et d'Investissement Québec présentés sur leur site Internet. Par exemple, le premier propose ses services pour la conduite d'opérations de rétention et d'expansion d'entreprises, alors que le second fournit des services d'accompagnement pour guider l'entreprise dans ses démarches et à travers les différentes étapes de ses projets. Toutefois, selon nos observations, aucun échange n'a donné lieu à un partage des responsabilités relatives à cette clientèle commune ou à une recherche de synergie possible au regard de l'offre de services pouvant être offerte aux filiales. Pourtant, les propos recueillis lors du premier Forum des dirigeants d'entreprises étrangères au Québec de 2007 indiquaient qu'il fallait clarifier les mandats du MDEIE et d'Investissement Québec. De plus, Investissement Québec nous a mentionné qu'une autre préoccupation a été soulevée lors du second Forum tenu en février 2009 à propos de la clarification et de l'unification des programmes disponibles.

3.101 Nous avons constaté qu'il existe certains mécanismes de coordination entre les différents acteurs. Toutefois, les suivants présentent des lacunes :

Non-utilisation d'une base de données commune pour coordonner les interventions.

- Au MDEIE, la Direction de la promotion de l'investissement, qui relève du sous-ministre adjoint aux affaires économiques internationales, a notamment le mandat de coordonner les activités de « liaisons corporatives » s'adressant aux entreprises sous contrôle étranger. Une démarche de collaboration entreprise par cette direction a mené à la bonification d'une base de données existante par l'ajout de deux volets, dont l'un visant à permettre une meilleure cohésion des interventions auprès des filiales étrangères. Bien qu'un protocole de collaboration ait été signé en 2005 par les partenaires, dont Investissement Québec, Montréal International, PQCA et le MDEIE, nous avons constaté qu'en pratique, ces derniers n'utilisent pas ce volet de la base de données pour coordonner leurs interventions. Pourtant, au cours des trois années visées par notre vérification, des ressources humaines et financières équivalant à plus d'un million de dollars ont été consacrées à l'opérationnalisation de cet outil, qui comporte par ailleurs deux autres volets, dont une base de données économiques.
- Plus récemment, en avril 2008, le sous-ministre adjoint aux affaires économiques internationales du MDEIE a fait parvenir une lettre aux acteurs qui interviennent auprès des filiales d'entreprises étrangères (Investissement Québec, Montréal International, Hydro-Québec, PQCA et la SGF) pour les informer que dans le cadre du *Plan d'action en faveur du secteur manufacturier*, qui couvre la période 2007-2012, le gouvernement du Québec s'était engagé à mieux appuyer les filiales d'entreprises étrangères. Dans cette lettre, le ministère demandait la collaboration des acteurs pour atteindre cet objectif gouvernemental. À ce jour, aucun plan concerté de visites de filiales pour 2008-2009 n'a encore été mis au point. Par ailleurs, à l'automne 2008, dans le contexte de la crise financière, Investissement Québec et le MDEIE ont mené une intervention particulière relative aux filiales[4]. Notons par ailleurs que les différents partenaires ont rencontré 372 filiales, selon les données du MDEIE, au 31 décembre 2008. L'objectif est de rencontrer près de 1000 dirigeants de filiales d'ici 2012.

4. Une vigie a été effectuée auprès de quelque 700 filiales au moyen d'un sondage visant à connaître les effets de la crise financière sur leurs activités.

- Les rencontres que nous avons eues avec des représentants des différentes entités visées par notre vérification au Québec et à l'étranger nous ont toutefois permis de constater l'existence de collaborations non officielles entre des employés d'Investissement Québec, de Montréal International et du MDEIE, et ce, tant au Québec qu'à l'étranger. Cette collaboration repose davantage sur la volonté des individus en poste dans les différentes organisations.

3.102 Les lacunes énoncées précédemment nous amènent à conclure qu'il existe un manque de coordination des activités des acteurs au regard du suivi des filiales d'entreprises étrangères. À notre avis, l'efficacité des actions menées sur le territoire québécois pourrait être maximisée si ces interventions étaient mieux coordonnées et plus structurées, notamment sur le territoire du Grand Montréal, qui compte une part importante des filiales d'entreprises étrangères établies au Québec.

3.103 Outre le manque de concertation des partenaires au regard du suivi des filiales, nos travaux nous ont également permis de constater les autres lacunes suivantes :

- La Direction générale de l'industrie et du commerce du MDEIE, qui est la direction générale principalement engagée dans les dossiers de réinvestissements majeurs rattachés aux filiales, ne s'est pas fixé, pour la période visée par notre vérification, d'objectif particulier en matière de suivi de filiales. Elle ne dispose pas non plus d'information de gestion précise sur les filiales stratégiques qui ont fait l'objet d'un suivi. Toutefois, dans le cadre du *Plan d'action en faveur du secteur manufacturier*, la Direction générale de l'industrie et du commerce du MDEIE nous a informés qu'elle s'est donné des objectifs pour 2008-2009 en matière de suivi de filiales et que des attentes ont été signifiées aux directions sectorielles.
- Investissement Québec, pour sa part, n'a pas atteint les objectifs définis dans ses plans d'action relativement au nombre de filiales d'entreprises étrangères à visiter pour les années 2005-2006 à 2007-2008 (tableau 3).

Tableau 3
Filiales d'entreprises étrangères visitées

Année financière	Objectif	Résultat	Écart
2007-2008	400	200	200
2006-2007	400	334	66
2005-2006	400	198	202

Source : Investissement Québec.

3.104 Notons, à titre comparatif, que l'AFII assure le suivi des filiales d'entreprises étrangères qualifiées de stratégiques et d'importantes (« comptes majeurs ») au moyen de visites ou de contacts annuels. Le suivi des autres filiales d'entreprises étrangères est fait par des partenaires locaux.

3.105 Par ailleurs, les éléments suivants indiquent que des gestes concrets ont été posés pour améliorer la performance dans ce domaine :

- En ce qui concerne la valeur déclarée des projets de réinvestissement des filiales d'entreprises étrangères, Investissement Québec a dépassé les objectifs qu'elle s'était fixés pour les trois dernières années (tableau 4).

Investissement Québec a dépassé ses objectifs quant à la valeur déclarée des projets de réinvestissement par des filiales d'entreprises étrangères.

Tableau 4
Valeur déclarée des projets de réinvestissement des filiales d'entreprises étrangères (en millions de dollars)

Année financière	Objectif	Résultat	Écart
2007-2008	590	1 069	479
2006-2007	470	827	357
2005-2006	354	1 413	1 059

Source : Investissement Québec.

- Selon un sondage sur la satisfaction de la clientèle produit par une firme externe en décembre 2005 pour le compte d'Investissement Québec, le taux de satisfaction globale des représentants des filiales à son égard est de 88 p. cent. Toutefois, il était indiqué que « certains aspects importants pour […] les filiales sont actuellement considérés comme des faiblesses d'Investissement Québec […] tels :
  - la pertinence des conseils offerts et des solutions proposées ;
  - la compréhension du champ d'activité de la filiale ;
  - la connaissance du professionnel d'Investissement Québec sur les services d'appui gouvernementaux ;
  - la rapidité à répondre aux demandes et à proposer des solutions. »

  À la suite de ce sondage, Investissement Québec a indiqué dans son *Rapport annuel de gestion 2005-2006* que « la Société a mis en place divers moyens pour accroître encore davantage la satisfaction de sa clientèle, dont la révision de certains processus d'affaires ». Nous avons d'ailleurs constaté qu'Investissement Québec a entrepris certaines actions au cours de l'année 2008-2009 relativement au suivi de filiales.
  - Elle a fixé des cibles précises quant au nombre de visites de sièges sociaux à effectuer.
  - Elle a terminé, au cours de l'année 2008-2009, la mise à jour de sa base de données des filiales d'entreprises étrangères établies au Québec. L'objectif est de les rencontrer au cours des prochaines années.
  - Elle a préparé un guide sur les bonnes pratiques en suivi de filiales daté de décembre 2008.
  - Elle a mis en ligne, en février 2009, un nouveau site Internet destiné spécialement aux dirigeants de filiales internationales établies au Québec ou de leur siège social. On y présente notamment les outils et ressources qui sont à leur disposition.

- De plus, il existe, dans la région métropolitaine de Montréal, deux comités de concertation pilotés par Montréal International, soit le comité régional opérationnel pour les nouveaux investissements et le comité régional opérationnel pour les filiales étrangères. Ils visent entre autres à favoriser les échanges d'information tant au regard des filiales que des nouveaux investissements. Le MDEIE, Investissement Québec et Hydro-Québec sont au nombre des membres de ces comités. Une des actions attribuables à l'un de ces comités est la signature d'ententes concernant le suivi de filiales entre Montréal International, Hydro-Québec et les CLD, comme mentionné précédemment.

Orientations gouvernementales

3.106 Étant donné que plusieurs acteurs sont concernés par les investissements étrangers au Québec, nous avons cherché à savoir s'il existait des orientations qui favoriseraient la concertation quant à l'action gouvernementale. À ce sujet, l'OCDE énonce, dans le rapport *Liste des critères pour apprécier les stratégies d'incitations à l'investissement direct étranger*, certaines orientations qu'un État devrait mettre de l'avant, dont les suivantes :

- déterminer une politique économique unique, large et cohérente au regard des investissements ;
- désigner une autorité responsable de formuler les politiques ;
- veiller à ce que cette autorité communique ses orientations en matière d'investissements étrangers, les énonce sous forme d'objectifs mesurables, fixe des cibles et des indicateurs de mesure et s'assure qu'une reddition de comptes adéquate est faite par rapport aux orientations de la politique.

3.107 Au Québec, le gouvernement a publié, en octobre 2005, la stratégie de développement économique *l'Avantage québécois*, dont le principal objectif est de favoriser la prospérité et la création de richesse. Pour ce faire, il a misé sur neuf « avantages québécois ».

3.108 L'un des avantages se rapporte à la présence de conditions économiques favorables à l'investissement. Parmi les actions proposées à cet égard, mentionnons l'élaboration de la première stratégie gouvernementale de promotion et de prospection des investissements étrangers comportant quatre axes :

- faire valoir les atouts du Québec : promotion d'un Québec solide, attrayant et d'avant-garde ;
- mieux cibler les efforts de prospection : priorité aux entreprises déjà implantées au Québec ;
- adapter l'offre de services aux besoins de l'investisseur : accompagnement personnalisé et offre de financement sur mesure ;
- agir en synergie : coordination dynamique des différentes organisations intéressées.

3.109 La publication de la stratégie de promotion et de prospection des investissements étrangers a également été annoncée dans le *Plan stratégique 2005-2008* du MDEIE et dans le plan d'action 2006-2009 relatif à la politique internationale du Québec que le MRI a publié en mai 2006. Toutefois, aucune stratégie intégrant les quatre axes d'intervention n'a été rendue publique à ce jour. Ainsi, les objectifs mesurables à long terme associés aux investissements étrangers ne sont pas clairement déterminés et communiqués aux différentes organisations intéressées. Rappelons que ces bonnes pratiques sont énoncées par l'OCDE.

3.110 De fait, plusieurs questions devraient se poser dans l'élaboration de cette stratégie. En voici quelques-unes :

- Comment répartir les rôles et les responsabilités des divers acteurs dans la promotion et la prospection des investissements étrangers au Québec ?
- Quel type d'investissements étrangers privilégie-t-on au Québec : est-ce, par exemple, ceux suscitant des emplois hautement qualifiés et encourageant la recherche et le développement ?
- Les efforts de prospection actuels ciblent-ils les secteurs d'activité les plus pertinents ou les pays offrant le meilleur potentiel en fonction des résultats à atteindre ?
- Quels sont les moyens et les incitatifs financiers dont dispose le Québec pour obtenir ces résultats ?
- Des modifications doivent-elles être apportées au cadre juridique ou fiscal du Québec pour atteindre les objectifs visés ?

3.111 Ajoutons qu'en l'absence d'une stratégie particulière aux investissements étrangers, chaque entité travaille en silo, définissant ses propres orientations, ses cibles et les secteurs d'activité à prospecter. Les priorités déterminées par chacune ne sont donc pas rattachées à un objectif commun et connu de tous. Qui plus est, pareille façon de faire favorise la compétition entre les entités plutôt qu'une action menée de façon concertée.

En l'absence de stratégie, chaque entité travaille en silo.

Conclusion

3.112 En 1998, la stratégie de développement économique *Québec objectif emploi* du gouvernement du Québec faisait état de diverses faiblesses en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers, dont celles-ci :

- le nombre élevé d'interlocuteurs gouvernementaux pouvant demander des renseignements similaires à une même entreprise ;
- le manque de coordination dans les propositions faites aux entreprises par les acteurs gouvernementaux ;
- le manque de coordination des intervenants gouvernementaux et l'éparpillement des interventions et des mesures de soutien, qui peut créer de la confusion chez les investisseurs étrangers ;
- une méconnaissance des atouts et des avantages du Québec à l'étranger.

3.113 On y indiquait que ces faiblesses réduisaient les répercussions et l'efficacité de l'action gouvernementale en matière d'investissements étrangers.

3.114 La création d'Investissement Québec se voulait un moyen de combler ces lacunes. Avec comme mission de favoriser la croissance de l'investissement au Québec, cette société devait être « l'interlocuteur unique du gouvernement auprès des investisseurs qui requièrent un support de l'État ». Le gouvernement souhaitait ainsi créer « un leadership gouvernemental en matière de promotion, de démarchage et d'accueil des investisseurs » et envoyer « un message clair aux investisseurs quant à la volonté du gouvernement d'assurer la permanence des efforts de promotion, de prospection et de soutien aux investissements ».

3.115 Au fil des ans, les représentants du MDEIE et d'Investissement Québec ont exprimé des préoccupations quant au modèle québécois en place et envisagé des scénarios possibles afin d'optimiser l'organisation du travail entre les deux entités. Ces dernières se sont livrées à des réflexions et des échanges ont eu lieu entre elles, mais peu de gestes concrets ont été posés. Elles n'ont pas réussi à s'entendre sur un partage de certains rôles et responsabilités qui leur conviendrait mutuellement. D'ailleurs, en 2004, une note sous-ministérielle du MDEIE indiquait que la situation actuelle ne favorisait pas une efficacité optimale. Cette situation était en fait une source de tension à cause des dédoublements de fonctions dans le suivi des filiales d'entreprises étrangères. Une autre note précisait qu'il fallait « resserrer les liens et la synergie qui doivent prévaloir entre ces organismes [MDER, Investissement Québec, SGF, Montréal International, PQCA et autres ministères] ».

3.116 En l'absence d'une stratégie destinée en particulier à la promotion et à la prospection des investissements étrangers, chaque entité a défini ses propres orientations, cibles et objectifs, sans qu'ils soient rattachés à un objectif commun et connu de tous.

3.117 Nos travaux nous ont également permis de constater que divers problèmes étaient toujours présents à l'égard de la coordination des actions des différents acteurs :

- Il n'existe aucun mécanisme officiel de collaboration entre Investissement Québec et Montréal International concernant les activités de prospection à l'étranger, alors que certains territoires sont couverts par les deux entités. Cette situation entraîne le risque que les mêmes entreprises étrangères soient ciblées et démarchées par les deux entités. Ainsi, elle n'assure pas une action concertée en matière de prospection à l'étranger pour le Québec.
- Les actions du MDEIE en matière de coordination du suivi des filiales d'entreprises étrangères au Québec n'ont pas permis d'obtenir les résultats escomptés.
- L'échange d'information entre les différents acteurs est très limité. La concertation qui existe repose plus souvent sur la volonté des individus que sur celle de leur organisation.

3.118 Compte tenu de ces constats, force est de constater que le leadership gouvernemental n'est pas clairement établi relativement à la promotion et à la prospection des investissements étrangers. Nous sommes d'avis qu'une réflexion sur le mode de fonctionnement actuel s'impose afin d'optimiser les effets des activités ainsi que les ressources humaines et financières qui y sont consacrées. À cet égard, et sans prétendre qu'il s'agit du modèle à implanter, il est intéressant de noter que la France a procédé, en 2001, à une réorganisation importante de son dispositif de promotion, de prospection et d'accueil des investissements étrangers à la suite d'un rapport de la Cour des comptes (l'équivalent du Vérificateur général du Québec) qui soulevait notamment le manque de coordination de ce dispositif.

Le leadership gouvernemental n'est pas clairement établi.

3.119 Nous avons recommandé à Investissement Québec et au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation d'évaluer l'efficience et l'efficacité du mode de fonctionnement actuel des activités de promotion et de prospection des investissements étrangers :

- en examinant le partage des rôles et des responsabilités, en particulier des diverses entités gouvernementales, de façon à favoriser la complémentarité des interventions, à éviter qu'elles soient réalisées en double et à répondre aux besoins de la clientèle ;
- en s'assurant que des orientations claires sont établies ;
- en proposant au ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, de façon conjointe, un plan d'action découlant de cette évaluation.

Évaluation de la performance

3.120 Au Québec, la promotion et la prospection des investissements étrangers sont réalisées par plusieurs acteurs, dont le MDEIE et Investissement Québec à titre d'entités gouvernementales. Des ressources financières et humaines importantes sont consacrées à ces activités année après année. Par conséquent, une évaluation de la performance s'avère utile pour mesurer l'efficacité et l'efficience des actions menées par les entités concernées.

3.121 Des indicateurs pertinents, fiables et compréhensibles sont utiles pour mesurer et suivre les résultats ainsi que pour évaluer la performance dans le contexte de la reddition de comptes.

3.122 Soulignons que certains éléments compliquent l'évaluation annuelle de la performance des divers acteurs dans ce domaine, puisque leurs activités annuelles peuvent produire des résultats au cours des années ultérieures ; en effet, la concrétisation d'un investissement peut prendre plus ou moins de temps selon les cas. De plus, des facteurs qui ne dépendent pas des différents acteurs peuvent influencer le choix d'un site par un investisseur étranger. En outre, plusieurs autres acteurs peuvent être appelés à collaborer à la réalisation d'un projet. Par conséquent, certains des résultats obtenus peuvent ne pas être entièrement imputables à un seul acteur.

3.123 Nos travaux de vérification nous amènent à constater que des améliorations pourraient être apportées par Investissement Québec en matière d'évaluation de la performance en ce qui a trait à la concrétisation des projets d'investissements et de réinvestissements étrangers.

Investissement Québec : améliorations possibles concernant l'évaluation de la performance.

- Investissement Québec inclut des indicateurs de résultats dans sa reddition de comptes annuelle, notamment le nombre de nouveaux emplois déclarés ainsi que le nombre et la valeur déclarée des projets d'investissements et de réinvestissements étrangers, ce qui correspond, de façon générale, aux indicateurs utilisés par des agences de promotion d'investissements étrangers. En 2005-2006, elle a également présenté le taux de satisfaction des clients ayant reçu des services professionnels en prospection des investissements étrangers. Chaque année, la reddition de comptes de la société comprend aussi des indicateurs d'activités, comme le nombre d'entreprises étrangères et de filiales d'entreprises étrangères rencontrées et le nombre d'accueils d'investisseurs étrangers.

  Malgré leur pertinence, ces indicateurs permettent difficilement d'apprécier la contribution réelle des actions d'Investissement Québec à l'implantation d'une nouvelle entreprise étrangère au Québec ou à un projet de réinvestissement de filiales annoncé dans ses résultats. La société aurait avantage à démontrer, au moyen d'indicateurs de résultats plus significatifs, la valeur ajoutée de ses actions et la façon dont elles ont contribué à attirer des projets d'investissements étrangers sur le territoire québécois. De plus, comme les investissements étrangers ont des effets positifs sur la productivité et le développement économique de la province, Investissement Québec aurait également avantage à mieux qualifier les projets d'investissements étrangers déclarés afin de démontrer que ses efforts réussissent à attirer les projets d'investissement correspondant à ses priorités et que ces projets soient les plus porteurs pour le Québec.

  Les pratiques de l'AFII et de UKTI, que nous présentons à l'annexe 5, indiquent que ces organisations ont récemment consacré des efforts à la détermination d'indicateurs de résultats permettant de mieux évaluer leur performance. Par exemple, l'AFII a établi un indicateur de volatilité mesurant les actions de l'Agence qui ont été déterminantes dans l'attraction d'un nouvel investisseur étranger en France. UKTI a également établi un indicateur qui mesure la valeur ajoutée de ses actions dans la concrétisation d'un projet. Elle évalue aussi, à l'aide d'indicateurs de qualité, le nombre de projets à haute valeur ajoutée ou de bonne qualité qui sont concrétisés. Finalement, parmi les projets réalisés, un certain nombre doivent générer un volume déterminé d'activités de recherche et de développement pour le Royaume-Uni.

- La reddition de comptes d'Investissement Québec ne fait pas état du montant réel des investissements et du nombre d'emplois créés au cours des années suivant celle de l'annonce publique des projets d'investissements étrangers déclarés. Ainsi, on ne connaît pas l'incidence économique réelle des interventions d'Investissement Québec en matière d'investissements étrangers. La société nous a toutefois mentionné vouloir mettre en place, en 2009-2010, un indicateur de performance lié aux retombées économiques des projets d'investissements étrangers. Elle nous a également indiqué qu'elle effectue un suivi des investissements qui font l'objet d'une aide financière ou fiscale, tant que cette aide est en vigueur.

- Les rapports annuels de gestion d'Investissement Québec ne présentent pas les dépenses occasionnées par les activités de promotion et de prospection des investissements étrangers ni les effectifs réels qui y sont consacrés. Cette situation ne permet donc pas de faire un rapprochement entre les coûts de l'activité et les résultats présentés dans la reddition de comptes annuelle.

On ne connaît pas la performance globale du Québec en matière d'investissements étrangers.

3.124 Quant au MDEIE, son *Plan stratégique 2005-2008* comprend un objectif qui vise à « soutenir annuellement, de concert avec Investissement Québec, la Société générale de financement du Québec et les autres partenaires nationaux et locaux, la réalisation de 40 projets d'investissements étrangers totalisant 800 millions de dollars ». Toutefois, la reddition de comptes du ministère dans les rapports annuels de gestion, pour les trois années visées par notre vérification, ne fait état que des résultats d'Investissement Québec. Par conséquent, on ne connaît pas la contribution des autres partenaires ni celle du ministère, et aucune raison n'est évoquée pour justifier l'absence d'information à ce sujet. Notons que cette situation ne permet pas d'évaluer la performance globale du Québec en matière d'investissements étrangers.

3.125 Par ailleurs, le ministère nous a transmis une liste des projets dans lesquels il considère avoir joué un rôle actif ou déterminant, notamment comme coordonnateur de l'offre gouvernementale, lorsqu'une décision du gouvernement était requise. Or, la contribution du MDEIE à la réalisation de ces projets n'est pas indiquée dans les rapports annuels de gestion du ministère.

3.126 Le tableau 5 présente la méthode utilisée par des acteurs engagés dans la promotion et la prospection pour comptabiliser la valeur déclarée d'un projet d'investissement étranger. Il démontre que chaque entité emploie une méthode de comptabilisation différente, ce qui rend impossible la comparaison de leur performance. De plus, la méthode choisie par chaque entité n'est pas précisée dans sa reddition de comptes annuelle et certains projets d'investissements étrangers sont inclus à la fois dans la reddition de comptes de Montréal International et dans celle d'Investissement Québec.

Tableau 5
Méthode de comptabilisation de la valeur déclarée des projets d'investissements étrangers (en millions de dollars)

Entité	Méthode*	Valeur déclarée
Montréal International	Dépenses d'immobilisations liées au projet	199,1
	Dépenses d'exploitation (y compris la masse salariale, le loyer du bâtiment et les améliorations locatives sur trois ans)	471,0
	Valeur déclarée pour 2007	**670,1**
Investissement Québec	Dépenses d'immobilisations liées au projet	1 110,0
	Dépenses en recherche et développement (y compris une part de la masse salariale des employés directement affectés à la recherche et développement)	200,0
	Valeur déclarée pour 2007-2008	**1 310,0**
MDEIE	Information provenant d'Investissement Québec	1 310,0
	Valeur déclarée pour 2007-2008	**1 310,0**

* Pour chacune des entités, la valeur déclarée d'un projet d'investissement étranger inclut les dépenses énumérées dans cette colonne.

3.127 Soulignons qu'en matière d'évaluation de la performance, l'AFII et ses ministères de tutelle ont mis en place un mécanisme qui prend la forme d'un contrat triennal d'objectifs et de moyens. Le contrat 2009-2011 comprend entre autres les éléments suivants :

- les engagements respectifs de l'Agence et de l'État sur un horizon de trois ans ;
- les orientations stratégiques, les objectifs et plusieurs indicateurs de performance ;
- le budget et les effectifs consacrés aux activités opérationnelles de l'Agence sur un horizon de trois ans, en faisant la distinction entre la contribution de l'État et celle des ressources de l'Agence ;
- une répartition des coûts par grande activité et selon la nature des dépenses sur un horizon de trois ans.

3.128 Ce mécanisme permet aux partenaires gouvernementaux d'avoir une vision commune de leurs engagements mutuels. Il favorise également la concertation et met de l'avant une gestion axée sur les résultats.

3.129 Nous avons recommandé au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation :

- d'établir, pour les investissements étrangers annoncés, une méthode de comptabilisation uniforme permettant de comparer les résultats présentés par les acteurs engagés dans les activités de promotion et de prospection des investissements étrangers ;
- d'évaluer la performance du Québec en matière d'investissements étrangers.

3.130 Nous avons recommandé à Investissement Québec d'améliorer :

- les indicateurs de résultats permettant de mieux évaluer sa performance au regard des investissements étrangers annoncés ;
- l'information présentée dans son rapport annuel de gestion.

Programme gouvernemental d'incitation fiscale afférent aux centres financiers internationaux

3.131 Le ministre des Finances est responsable du programme fiscal applicable aux CFI. En ce sens, il élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques, et supervise leur réalisation. Le ministre s'est associé à CFI-Montréal et lui a délégué la tâche de promouvoir le programme et d'effectuer la prospection auprès des marchés financiers internationaux.

3.132 CFI-Montréal est un organisme sans but lucratif dont le financement provient d'un fonds administré par le MFQ. En 2007-2008, l'organisme a reçu 900 000 dollars. Il vise à assurer l'implantation, le développement et le maintien sur le territoire de la ville de Montréal d'entreprises spécialisées dans le domaine des transactions financières internationales. Au 31 décembre 2007, on comptait 112 CFI.

3.133 Conscient que l'établissement d'un CFI constitue un investissement à long terme, le ministre des Finances a précisé ceci, dans le cadre du budget 1998-1999 : « […] l'octroi d'une garantie quant à la durée des avantages fiscaux consentis à une société opérant un CFI est de nature à inspirer davantage confiance aux investisseurs et à favoriser, à long terme, le développement de Montréal comme place financière internationale. […] le gouvernement s'engage à maintenir au moins jusqu'au 31 décembre 2008, les avantages fiscaux […] qui sont actuellement accordés à une société opérant un CFI. »

3.134 Or, le fait d'offrir une garantie jusqu'en 2008 a suscité des interrogations de la part des CFI sur leur pérennité au-delà de cette date.

3.135 De plus, le rapport Fortin publié en mars 2008 mentionnait ce qui suit : « L'incertitude actuelle sur l'avenir du Centre financier international est dommageable à l'investissement étranger au Québec […]. » Par ailleurs, pour les trois exercices visés par notre vérification, le MFQ a demandé à CFI-Montréal de ne prendre aucun engagement financier au-delà de l'année financière de chacun de ces trois exercices.

3.136 D'ailleurs, une étude produite en février 2006 par une firme externe pour le compte de CFI-Montréal signalait que, selon 9 des 19 CFI rencontrés, l'incertitude entourant la pérennité du programme constituait un problème. On y indiquait également que le programme, sous sa forme actuelle, parvenait difficilement à encourager la tenue d'activités financières internationales de grande envergure. L'étude recommandait notamment de prolonger le programme au-delà de 2008 et de modifier les modalités fiscales actuelles.

3.137 Cette incertitude sur la pérennité du programme représente un risque pour l'établissement de CFI et a entraîné un flottement administratif au sein de l'organisation. À titre d'exemple, le président-directeur général de CFI-Montréal exerce sa fonction par intérim depuis juin 2005. Le MFQ était au fait de tous ces éléments et n'a engagé aucune action officielle pour dissiper les doutes sur la pérennité du programme ou pour le modifier.

L'incertitude sur la pérennité du programme représente un risque pour l'établissement de centres financiers internationaux.

3.138 Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec d'évaluer la performance et la pertinence du programme gouvernemental d'incitation fiscale afférent aux centres financiers internationaux et de poser, si requis, les gestes nécessaires pour corriger la situation.

3.139 Commentaires du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

« **Commentaire général.** Le MDEIE adhère généralement aux recommandations et aux observations du rapport de vérification portant sur le leadership gouvernemental en matière de promotion et de prospection des investissements directs étrangers. Nous aimerions toutefois apporter certaines précisions sur le rôle du ministère auprès des filiales. Le ministère a pour mission de "soutenir le développement économique et l'exportation en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs du domaine économique". Aussi, il doit rendre admissible à sa programmation d'activités toutes les entreprises qui œuvrent au Québec. Le MDEIE ne peut cesser de rencontrer les filiales dans la mesure où s'il le faisait, il les priverait d'un appui gouvernemental unique, de ses connaissances de l'appareil gouvernemental et de son expertise sectorielle qui sont appréciés par toutes les entreprises et singulièrement par les filiales. En effet, l'action du ministère ne se limite pas aux seules problématiques reliées à l'aide financière et à l'investissement. Le ministère doit rencontrer les filiales à titre de ministère horizontal responsable du développement économique. Il doit accompagner, auprès des ministères concernés, les entreprises qui sont confrontées, par exemple, à des problèmes d'environnement, de main-d'œuvre ou d'interprétation de normes ou règlements. De plus, les filiales ont des enjeux de compétitivité comme les autres et elles doivent avoir accès aux programmes d'appui du ministère, notamment :

- aux mesures destinées à soutenir le développement de marchés (embauche de spécialistes, missions, informations stratégiques sur les marchés, etc.) ;
- aux mesures visant l'accroissement de la productivité par les meilleures pratiques d'affaires (production à valeur ajoutée, Kaizen, plan stratégique, etc.) ;
- au soutien à la recherche et à l'innovation (bourses en milieu de pratique, consortium de recherche, regroupement sectoriel de recherche, etc.) ;
- à l'accès à l'expertise sectorielle ;
- à la possibilité d'être associées étroitement à la mise en place de stratégies sectorielles (aéronautique, biopharmaceutique, mode et design, manufacturier).

« De plus, les investissements des filiales et des entreprises qui s'implantent au Québec sont généralement élevés. Par conséquent, l'aide octroyée est souvent prise en charge par le ministère parce qu'elle dépasse les seuils d'autorisation d'Investissement Québec.

« Finalement, comme le MDEIE n'a pas le mandat de réaliser des démarches de prospection, il nous apparaît indiqué qu'il ait assumé la responsabilité de coordonner les acteurs.

« Soyez assurés que nous donnerons suite aux recommandations émises.

« **Activités liées à l'investissement étranger.** Le MDEIE est d'accord avec la recommandation. Il entend travailler avec Investissement Québec pour évaluer l'efficience et l'efficacité actuelle des activités liées à l'investissement direct étranger. Sur la base des résultats obtenus, les correctifs appropriés seront apportés et un plan d'action sera élaboré. Il va de soi que les autres ministères et organismes concernés par le sujet seront mis à contribution.

« **Évaluation de la performance.** Le MDEIE adhère à ces recommandations et est prêt à établir une méthode de comptabilisation uniforme des projets d'investissements étrangers. De plus, il accepte d'être porteur de l'évaluation de la performance du Québec en cette matière tel que conféré par son mandat. »

3.140 Commentaires d'Investissement Québec

« **Activités liées à l'investissement étranger.** Nous acceptons d'examiner avec le MDEIE les rôles et les responsabilités des divers intervenants gouvernementaux, régionaux et municipaux, dans le but d'établir des orientations claires et de proposer un plan d'action au ministre du MDEIE. Toute entente définissant le partage des rôles et des responsabilités des divers intervenants devra toutefois être conforme aux lois constitutives et aussi à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, laquelle a été instaurée subséquemment à la loi d'Investissement Québec.

« Rappelons qu'Investissement Québec est actuellement structurée de façon à assurer le respect de cette loi et notamment l'article 15.15, lequel stipule que le Conseil d'administration d'Investissement Québec doit adopter "[…] des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la société incluant l'étalonnage avec les entreprises similaires ; ces mesures sont réalisées tous les trois ans par le vérificateur général ou, si ce dernier le juge approprié, par une firme indépendante, et après en avoir informé le conseil d'administration".

« Également ce partage devra viser à éliminer la redondance et les chevauchements des diverses fonctions propres à la prospection étrangère qui se sont créés au fil du temps.

« Rappelons qu'Investissement Québec est dans une position privilégiée pour assumer un leadership opérationnel en matière de prospection étrangère et ses résultats confirment qu'elle l'exerce *de facto*. En effet :

- Investissement Québec autofinance tous ses frais d'administration, y compris le coût de ses activités de promotion et de prospection, soit un peu plus de huit millions de dollars, à même les revenus provenant de l'ensemble de ses activités. Contrairement aux autres intervenants, Investissement Québec ne requiert aucun crédit budgétaire.
- Investissement Québec est un guichet d'accès direct à la plus grande part des programmes d'aide financière et des mesures fiscales du gouvernement du Québec. De plus, elle est en mesure d'accorder des prêts et des garanties de prêt. Notons que cette capacité qu'a Investissement Québec d'offrir un service intégré couvrant à la fois les besoins techniques et les besoins financiers est convoitée par les autres agences de prospection à l'international.

- La clientèle étrangère trouve directement chez Investissement Québec les réponses à ses besoins sans avoir à être référée vers un autre organisme. Tel qu'indiqué dans votre rapport, cette clientèle a indiqué à plusieurs reprises qu'elle avait de la difficulté à s'y retrouver parmi les nombreux interlocuteurs et programmes gouvernementaux et qu'elle souhaitait qu'on lui simplifie la vie.
- Enfin, Investissement Québec est la seule à couvrir l'ensemble du territoire et à chercher en toute objectivité à faire réaliser des investissements directs étrangers dans toutes les régions du Québec.

« C'est en ayant en tête ces éléments que nous acceptons votre recommandation.

« **Évaluation de la performance.** En ce qui concerne la mesure de la performance, un nouvel indicateur sera développé au cours de l'exercice financier 2009-2010. Il viendra compléter ceux déjà utilisés par la Société et qui sont communément utilisés par des agences de prospection d'investissements directs étrangers de par le monde.

« Rappelons que cette recommandation est déjà couverte par l'entente entre le conseil d'administration d'Investissement Québec et le Vérificateur général du Québec concernant la production de mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la Société, signée le 20 avril 2009, conformément à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État.

« De plus, l'information présentée dans le *Rapport annuel de gestion 2008-2009* d'Investissement Québec, qui sera déposé à l'Assemblée nationale en juin 2009, a été améliorée de façon à déjà tenir compte de vos commentaires et de votre recommandation. »

3.141 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« **Commentaire général.** Nous sommes en accord avec la recommandation formulée d'évaluer la performance et la pertinence du programme gouvernemental d'incitation fiscale afférent aux centres financiers internationaux et de poser, si requis, les gestes nécessaires pour corriger la situation. Des travaux à cet égard sont d'ailleurs déjà en cours. »

3.142 Nous tenons à signaler que les entités ont adhéré aux recommandations les concernant. Précisons qu'Investissement Québec accepte la recommandation relative à l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité du mode de fonctionnement actuel sous condition des éléments figurant dans sa réponse.

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli des éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères retenus pour cette mission de vérification proviennent, avec les adaptations requises, de différentes sources. Mentionnons notamment les meilleures pratiques recommandées par des organisations internationales en matière de développement économique et d'investissements étrangers (OCDE, CNUCED), des entités exerçant des activités similaires, comme UKTI, ainsi que des études et recherches portant sur le sujet. Certains critères sont inspirés également de missions de vérification antérieures.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer qu'un leadership gouvernemental est exercé en matière de promotion et de prospection des investissements directs étrangers afin de favoriser l'encadrement et la coordination des activités des différents acteurs.

Critères d'évaluation

- Les orientations gouvernementales en matière d'investissements étrangers, les objectifs poursuivis, les secteurs d'activité à prioriser de même que les axes d'intervention à privilégier pour obtenir les investissements ciblés sont établis.
- Les rôles et les responsabilités des entités engagées dans la promotion et la prospection des investissements étrangers sont clairement définis et adéquatement assumés.
- Des mécanismes de coordination favorisant les échanges entre les différentes entités ont été mis en place afin de favoriser une action concertée et cohérente.

Annexe 2 – Rôles et responsabilités des différents acteurs en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers

Entité	Rôles et responsabilités
Ministère de tutelle	
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	Selon la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*, la mission, les fonctions et les pouvoirs du ministre consistent notamment à : • soutenir le développement économique, l'innovation et l'exportation ainsi que la recherche en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs des domaines économiques, scientifiques, sociaux et culturels dans une perspective de création d'emplois, de prospérité économique, de développement scientifique et de développement durable ; • élaborer et proposer au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence, en vue particulièrement de favoriser le développement de l'industrie, du commerce et des coopératives et de promouvoir la recherche, la science, la technologie et l'innovation et mettre en œuvre ces politiques, en surveiller l'application et en coordonner l'exécution, le cas échéant en collaboration avec les ministères et organismes concernés ; • élaborer et mettre en œuvre, le cas échéant en collaboration avec les ministères et organismes concernés, des stratégies de développement et des programmes d'aide ; • assurer la prospection des investissements, l'expansion des marchés et la concrétisation au Québec des activités qui en découlent dans le cadre de la politique en matière d'affaires intergouvernementales canadiennes et de celle en matière d'affaires internationales ; • assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales en matière de développement économique et, à cette fin, être associé à l'élaboration des mesures et des décisions ministérielles concernant ce développement et donner son avis lorsqu'il le juge opportun ; • faire la promotion à l'étranger des produits et des services québécois, notamment au moyen de missions, de stages, d'expositions ou de programmes d'aide financière, et coordonner les activités des ministères et des organismes concernés. À noter que cette fonction est inscrite dans la *Loi sur le ministère des Relations internationales*, mais qu'elle est exercée par le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation en vertu du décret 301-2007 du 19 avril 2007, (2007) 139 G.O. 2, 1977.
Organisme du gouvernement	
Investissement Québec	Selon la *Loi sur Investissement Québec et sur La Financière du Québec*, la mission et les pouvoirs de l'organisme consistent notamment à : • favoriser la croissance de l'investissement au Québec, contribuant ainsi au développement économique du Québec et à la création d'emplois ; • centraliser et consolider l'action de l'État en matière de recherche, de promotion et de soutien de l'investissement, devenant en ce domaine l'interlocuteur privilégié des entreprises ; • chercher à la fois à stimuler l'investissement intérieur et à attirer les investisseurs de l'extérieur du Québec. Faire, auprès de ceux-ci, la promotion du Québec comme lieu privilégié d'investissement ; • offrir aux investisseurs des services d'accueil propres à les orienter efficacement dans leurs démarches auprès du gouvernement et leur fournir directement, ou par l'entremise de ses filiales, un soutien financier et technique ; • chercher à assurer la conservation des investissements déjà effectués en apportant, directement ou par l'entremise de ses filiales, un soutien financier et technique aux entreprises implantées au Québec qui se distinguent par leur dynamisme ou leur potentiel.

Annexe 2 – Rôles et responsabilités des différents acteurs en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers (suite)

Entité	Rôles et responsabilités
Ministères sectoriels	
Ministère des Finances du Québec	Selon la *Loi sur le ministère des Finances*, les fonctions et pouvoirs du ministre consistent notamment à : • favoriser le développement économique et conseiller le gouvernement en matière financière. À ces fins, il élabore et propose au gouvernement des politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière ; • élaborer et proposer au gouvernement des mesures d'aide financière et d'incitation fiscale.
Ministère des Relations internationales	Selon la *Loi sur le ministère des Relations internationales*, le ministre a pour fonctions notamment de : • planifier, organiser et diriger l'action à l'étranger du gouvernement ainsi que celle de ses ministères et organismes et coordonner leurs activités au Québec en matière de relations internationales ; • élaborer, en collaboration avec les ministères concernés, une politique en matière de relations internationales, la proposer au gouvernement et s'assurer de sa mise en œuvre. Cette politique doit favoriser le rayonnement du Québec et son développement, notamment sur les plans commercial, culturel, économique, politique et social ; • assurer et diriger la représentation du Québec à l'étranger.
Partenaires régionaux	
Montréal International	Montréal International est un organisme sans but lucratif dont la mission est de contribuer au développement économique du Grand Montréal et d'accroître son rayonnement international. Cet organisme a notamment comme mandat : • d'augmenter l'investissement étranger ; • d'accroître la présence d'organisations internationales ; • de faciliter l'établissement de la main-d'œuvre étrangère stratégique ; • de soutenir le développement de l'innovation ; • d'accélérer le développement des grappes de compétition.
PÔLE Québec Chaudière-Appalaches	PQCA est un organisme sans but lucratif dont la mission est de catalyser les efforts de développement économique dans des secteurs d'activité ciblés afin que la ZONE économique Québec Chaudière-Appalaches atteigne une position compétitive sur la scène internationale et contribue ainsi à accroître la richesse collective. En matière de promotion et de prospection des investissements, PQCA vise notamment à : • contribuer à l'attraction d'investissements, à l'implantation de nouvelles entreprises ou à l'expansion de filiales étrangères sur le territoire.
Centre local de développement	Le CLD est un organisme sans but lucratif chargé de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur le territoire d'une municipalité régionale de comté.
Autres organisations	
Société générale de financement du Québec	Selon la *Loi sur la Société générale de financement du Québec*, la mission de cette organisation consiste notamment à : • réaliser, en collaboration avec des partenaires et à des conditions de rentabilité normales, des projets de développement économique, notamment dans le secteur industriel, en conformité avec la politique de développement économique du gouvernement.

Annexe 2 – Rôles et responsabilités des différents acteurs en matière de promotion et de prospection des investissements étrangers (suite)

Entité	Rôles et responsabilités
Centre Financier International de Montréal	CFI-Montréal est un organisme sans but lucratif qui se consacre au développement de Montréal comme place financière internationale. Son mandat vise principalement à : • faciliter l'implantation, le développement et le maintien, sur le territoire de la ville de Montréal, d'entreprises spécialisées dans le domaine des transactions financières internationales.
Hydro-Québec	La Direction du développement industriel a pour mission d'assurer l'accueil et le suivi des projets d'implantation majeurs au Québec et notamment de : • représenter Hydro-Québec et accompagner le client ou le promoteur admissible au tarif L dans sa démarche d'implantation au Québec ; • participer, avec les instances gouvernementales concernées par le développement économique du Québec, à la promotion du Québec auprès des démarcheurs ou d'investisseurs potentiels et à l'élaboration de propositions d'affaires intégrant le volet relatif à l'alimentation électrique ; • collaborer avec les instances gouvernementales concernées visant la rétention d'industries clients d'Hydro-Québec jugées stratégiques et offrant un potentiel intéressant.

Annexe 3 – Données comparatives concernant les activités et les résultats d'Investissement Québec et de Montréal International

Le tableau A présente des données comparatives sur les activités menées par Investissement Québec et Montréal International et sur les résultats atteints. Notons que ces renseignements doivent être comparés avec prudence étant donné que la méthode de comptabilisation de la valeur déclarée des projets d'investissements (tableau 5) et du nombre d'emplois déclarés est différente d'une entité à l'autre.

L'information n'est pas présentée pour le MDEIE, puisque son *Rapport annuel de gestion 2007-2008* reprend les résultats déjà publiés par Investissement Québec. Il en est de même pour PQCA, car ses activités sont plus restreintes en matière de promotion et de prospection.

Tableau A
Bilan de la comparaison

Élément de comparaison	Investissement Québec (2007-2008)	Montréal International (2007)
Employés affectés aux activités de promotion et de prospection des investissements étrangers[1]	51 personnes, dont : • 3 directeurs • 10 directeurs de projet • 6 directeurs de filiales • 16 démarcheurs	18 personnes, dont : • 11 directeurs de développement et de projet • 3 chargés de projets
Dépenses pour les activités de promotion et de prospection des investissements étrangers (en millions de dollars)[1]	8,87 millions[2], dont : • 5,1 millions en salaires et en avantages sociaux • 2,8 millions en frais de maintien des bureaux à l'étranger	2,7 millions, dont 1,8 million en salaires et en avantages sociaux[3]
Contribution versée par le gouvernement du Québec (en millions de dollars)[1]	–	2,3[4]
Valeur déclarée des investissements (en millions de dollars)		
Valeur déclarée des nouveaux investissements	241	368[5]
Valeur déclarée des réinvestissements par les filiales déjà établies	1 069	302
Total	**1 310**	**670**
Nombre de projets		
Nombre déclaré de projets liés aux nouveaux investissements	23	29[5]
Nombre de projets liés aux réinvestissements par des filiales déjà établies	36	14
Total	**59**	**43**
Nombre de nouveaux emplois déclarés ou maintenus	4 068	3 500
Nombre d'entreprises étrangères accueillies	194	238
Nombre de filiales étrangères déjà établies au Québec visitées	200	168

1. Cette information a été fournie par les entités visées et n'a pas fait l'objet d'une vérification.
2. Ce montant correspond aux dépenses prévues au budget.
3. Ce montant représente le coût réel des activités réalisées par l'équipe affectée à la promotion et à la prospection des investissements étrangers. Il n'inclut pas la portion qui pourrait être imputée à l'équipe des communications, de la recherche économique et de l'administration.
4. Ces contributions ne sont pas versées exclusivement pour les activités de promotion et de prospection des investissements étrangers.
5. La valeur déclarée et le nombre de nouveaux investissements incluent les acquisitions d'entreprises.

Annexe 4 – Modèles comparables en ce qui concerne l'attraction des investissements étrangers*

	Ontario	Caroline du Nord	Royaume-Uni	Suède	Québec
Mode d'organisation					
Organisme ou ministère responsable de l'attraction d'investissements étrangers	Ministère du Développement économique et du Commerce de l'Ontario	North Carolina Department of Commerce	UKTI	Invest in Sweden	Investissement Québec (organisme gouvernemental)
Responsabilités	Attraction d'investissements étrangers	• Attraction d'investissements étrangers • Développement économique et régional • Administration de programmes de soutien financier	• Attraction d'investissements étrangers • Développement de marchés étrangers	Attraction d'investissements étrangers	• Attraction d'investissements étrangers • Soutien financier aux entreprises
Ministère responsable	s.o.	s.o.	• Foreign & Commonwealth Office • Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform	Ministère des Affaires étrangères	Ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
Bureaux à l'étranger	Londres, Los Angeles, Mexico, Munich, New Delhi, New York, Paris, Pékin, Shanghai et Tokyo	Frankfort, Mississauga et Tokyo	Dans plus de 30 pays	Bangalore, New York, Tokyo et Shanghai	Atlanta, Chicago, Londres, Los Angeles, Munich, New York, Paris, Pékin et Tokyo
Organisation régionale ou municipale pour l'attraction d'investissements étrangers	Economic Development, Culture & Tourism Division (Ville de Toronto) Financement : information non disponible	Research Triangle Park Financement : information non disponible	Think London (Ville de Londres) Financement : • Ville de Londres • UKTI	Stockholm Business Region Development (Ville de Stockholm) Financement : information non disponible	Montréal International (région métropolitaine de Montréal) Financement : • gouvernements du Canada et du Québec • Communauté métropolitaine de Montréal

Annexe 4 – Modèles comparables en ce qui concerne l'attraction des investissements étrangers* (suite)

	Ontario	Caroline du Nord	Royaume-Uni	Suède	Québec
Personnes-ressources par région	L'ensemble des renseignements et des services liés aux investissements est centralisé. Des renseignements sont donnés sur la façon de joindre les agences de développement des villes et des régions pour l'ensemble du territoire.	Des renseignements sont donnés pour joindre les partenaires régionaux.	Les coordonnées de partenaires régionaux au pays (grands centres urbains comme Londres et autres villes et régions du Royaume-Uni) et à l'étranger sont données.	L'organisme Invest in Sweden fournit les coordonnées des organismes régionaux.	Investissement Québec ne semble pas fournir les renseignements pour joindre d'autres agences régionales. Des renseignements sont donnés pour communiquer avec des personnes-ressources internes spécialisées par région pour le suivi de filiales uniquement.
Personnes-ressources par secteur	Pour la ville de Toronto, de l'information pour communiquer avec des personnes-ressources est donnée par secteur cible.	Des renseignements pour joindre des personnes-ressources sont fournis par secteur cible.	Des renseignements pour joindre des personnes-ressources sont fournis par secteur cible.	À l'occasion, de l'information pour communiquer avec des personnes-ressources est donnée par secteur cible (comme le Stockholm IT Region).	Des renseignements sont donnés pour communiquer avec des personnes-ressources internes spécialisées par secteur pour le suivi de filiales uniquement.
Cibles					
Secteurs ciblés	Aérospatiale, agroalimentaire, automobile, centres d'appels, chimie, électronique, énergie, sources d'énergies nouvelles, environnement, foresterie, matériaux avancés, mines, plastique, production de pointe, sciences de la vie, services financiers, sous-traitance, technologies de l'information et tourisme	Agriculture, automobile, chimie, défense, matériel lourd, plastique, sciences de la vie, services financiers et d'affaires, technologies de l'information et de la communication, textile, tourisme et tournages cinématographiques	Aérospatiale, agroalimentaire, automobile, biotechnologie, énergies renouvelables, environnement, industrie de la création, logiciels, nanotechnologie, pharmaceutique, sciences de la vie, services financiers et services d'affaires, télécommunications et technologies de l'information et de la communication	Automobile, technologie propre, emballage, énergie, environnement, immobilier, processus d'affaires, sciences de la vie, services financiers, technologies de l'information et de la communication, tourisme et vente au détail	Aérospatiale, agroalimentaire, automobile et matériel de transport terrestre, métaux légers, microélectronique, multimédia, sciences de la vie, services informatiques et logiciel et télécommunications

Annexe 4 – Modèles comparables en ce qui concerne l'attraction des investissements étrangers* (suite)

	Ontario	Caroline du Nord	Royaume-Uni	Suède	Québec
Âge des données et présentation des secteurs d'activité	L'information n'est pas récente et varie d'un secteur à l'autre.	À part quelques exceptions, peu d'information est donnée sur les cibles sectorielles. Le ministère met davantage en valeur ses partenaires régionaux qui, à leur tour, peuvent présenter leurs cibles.	Les études de cas et les nouvelles par secteur sont récentes. Les études sectorielles datent de quelques années (de 2006 dans certains cas).	L'information est structurée, mais superficielle. De plus, elle n'est pas récente. Les investisseurs ont accès à une application dynamique présentant les spécificités des secteurs cibles et la cartographie des entreprises (*cluster mapping*) dans ces secteurs (ex. : industrie automobile).	Les renseignements présentés varient d'un secteur à l'autre quant aux détails fournis et à l'âge des données communiquées. Il n'existe pas d'étude de cas ni de cartographies sectorielles.
Offre					
Principaux renseignements présentés	• Sites immobiliers disponibles • Facteurs de localisation • Cibles sectorielles • Incitatifs disponibles • Partenaires qui faciliteront le processus décisionnel	• Sites immobiliers disponibles • Facteurs de localisation • Cibles sectorielles • Partenaires qui faciliteront le processus décisionnel	• Facteurs de localisation • Cibles sectorielles • Données géographiques • Partenaires régionaux	• Cibles sectorielles • Partenaires régionaux	• Facteurs de localisation • Cibles sectorielles • Incitatifs financiers disponibles

* La présente analyse vise à comparer l'offre du Québec à celle d'autres pays et États en matière d'attraction d'investissements étrangers. Pour ce faire, un petit échantillon de pays et d'États comparables a été choisi en Amérique du Nord et en Europe sur la base de différents critères, dont :

- la proximité physique (Ontario) ;
- la performance en ce qui a trait à l'attraction d'investissements (Caroline du Nord et Royaume-Uni) ;
- les conditions comparables telles que la langue distinctive ou l'éloignement relatif (Suède).

La ville la plus importante de chacune des régions est incluse dans l'analyse. Celle-ci repose sur un processus de recherche d'information publique disponible sur le Web (recherche effectuée par la firme E&B DATA) ainsi que sur l'expérience de cette firme dans l'attraction d'investissements étrangers au Québec et ailleurs dans le monde. La recherche a été menée en janvier et février 2009. Nous ne prétendons pas que cette analyse recense et compare l'ensemble des activités et de l'information liées à la promotion et à la prospection des investissements étrangers. En outre, la présente étude ne concerne pas les pratiques effectives qui se font « sur le terrain », au-delà de ce qui est affiché publiquement.

Les organismes voués à l'attraction d'investissements étrangers ont été analysés en fonction de trois aspects : le mode d'organisation, les cibles et l'offre. Les critères utilisés pour la collecte de l'information relative à chacun de ces aspects sont présentés dans le tableau de la présente annexe.

Annexe 5 – Autres modèles d'organisations intervenant en promotion et en prospection des investissements étrangers

Agence française pour les investissements internationaux

De 1994 à 1999, la Cour des comptes française a présenté des observations sur les problèmes de coordination des activités à l'étranger de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) avec celles des collectivités territoriales. La Cour des comptes soulignait, entre autres choses, qu'une réorganisation des activités était nécessaire. Dans son rapport intitulé *La réforme des structures des organismes prospectant les investissements étrangers – Exercices 1992-1996*, daté de juin 1999, elle soulevait des problèmes, notamment le manque de coordination centrale du dispositif de prospection, de promotion et d'accueil des investissements étrangers ; la multiplication des structures, laquelle crée de la confusion ; l'absence d'une stratégie pour mobiliser les moyens importants de l'État et la nécessité qu'une telle stratégie soit mise en œuvre par une entité unique. La Cour des comptes recommandait une réorganisation profonde du dispositif de promotion et de prospection des investissements étrangers en France, ce qui a mené à la constitution en 2001 de l'AFII.

L'Agence est sous la tutelle du ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et du ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. Sa mission consiste à prospecter les investisseurs étrangers potentiels et à les accompagner pour créer des emplois durables en France, à contribuer à l'amélioration de l'image économique de la France dans le monde et à suggérer au gouvernement des mesures pour renforcer l'attractivité du territoire français. Le tableau A présente, par thème, certaines pratiques de gestion en place à l'AFII.

Tableau A
Modèle de l'Agence française pour les investissements internationaux

Thème	Pratiques de gestion
Structure organisationnelle	• L'AFII compte plus de 130 employés. • Pour l'année 2008, son budget hors investissements s'élevait à 23,8 millions d'euros, dont 22,6 millions d'euros étaient versés par l'État. • Des ressources sont réparties dans plus de 20 pays. • L'AFII est la seule agence gouvernementale de niveau national à offrir les services de prospection et d'accompagnement des investisseurs étrangers.
Orientations gouvernementales	• Les orientations de l'Agence sont établies dans un contrat triennal d'objectifs et de moyens État-AFII cosigné par l'Agence et ses deux ministères de tutelle. • Le contrat de 2009-2011 contient notamment : – les engagements respectifs de l'Agence et de l'État sur un horizon de trois ans ; – les orientations stratégiques, les objectifs et plusieurs indicateurs de performance (activités et résultats) ; – le budget et les effectifs consacrés aux activités opérationnelles de l'Agence sur un horizon de trois ans, en faisant la distinction entre les ressources de l'État et celles de l'Agence.

Tableau A
Modèle de l'Agence française pour les investissements internationaux (suite)

Thème	Pratiques de gestion
Activités opérationnelles	• L'Agence assure la prospection des investisseurs étrangers; ainsi, 90 p. cent de ses actions sont menées par les bureaux à l'étranger et 10 p. cent, par le siège à Paris, et ce, en direction de 700 entreprises étrangères qualifiées de « grands comptes » en raison de leur présence historique en France et de leur potentiel de croissance. L'accompagnement pour les projets repérés est offert en étroite collaboration avec les agences régionales de développement.
Concertation des partenaires	• Le Comité d'orientations et de suivi des projets étrangers constitue le mécanisme en place. • Il traite tous les projets d'investissements étrangers potentiels. • Il est piloté par l'AFII et composé de représentants des ministères de tutelle et de partenaires régionaux. • Il vise notamment à : – assurer une meilleure synergie des compétences de chaque instance ; – informer tous les acteurs, au même moment, des nouveaux projets d'investissements étrangers potentiels ; – favoriser les discussions entre les partenaires sur la pertinence des projets et leur répartition régionale ; – mieux organiser les actions pour faire aboutir les projets.
Évaluation de la performance	• Plusieurs indicateurs de résultats sont déterminés par l'Agence : – un indice de volatilité visant à mesurer la capacité de l'Agence à repérer des projets internationaux mobiles, soit des projets volatils s'inscrivant dans une forte compétition européenne et pour lesquels les actions de l'Agence sont déterminantes dans le choix de la France par l'investisseur étranger ; – la satisfaction des clientèles « investisseurs étrangers » et « partenaires territoriaux ».

UK Trade & Investment

UKTI est une organisation gouvernementale associée à la fois au Foreign & Commonwealth Office et au Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform. Elle appuie les entreprises du Royaume-Uni dans leur développement sur les marchés internationaux. Elle aide également les entreprises étrangères à effectuer des investissements à haute valeur ajoutée au Royaume-Uni.

En collaboration avec ses partenaires, UKTI met en œuvre les programmes nationaux concernant le commerce et l'investissement, notamment dans les neuf régions anglaises, en Écosse et dans le nord de l'Irlande. Ses principaux partenaires sont notamment les différentes organisations gouvernementales chargées du commerce et des investissements à l'échelle locale et à la grandeur du territoire et les organisations privées actives dans le domaine.

L'organisation a élaboré un plan quinquennal 2006-2011 intitulé *Prosperity in a Changing World*. Une des composantes de cette planification stratégique prévoit des changements dans les façons de déployer et d'organiser les ressources de UKTI.

Ce plan vise notamment à :

- allouer les ressources en fonction des priorités établies en termes de type d'entreprises, de secteurs et de marchés visés ;
- modifier la culture en mettant l'accent entre autres sur l'évaluation de la performance. Ainsi, UKTI comptait développer des indicateurs visant à mesurer le volume et la qualité des projets attirés au Royaume-Uni et mieux évaluer la contribution de ses ressources à l'aboutissement des projets d'investissements étrangers réalisés. De plus, des mécanismes seront mis en place pour évaluer l'apport de l'organisation dans la hausse des activités de recherche et développement au Royaume-Uni.

Le tableau B présente, par thème, certaines pratiques de gestion en place à UKTI.

Tableau B
Modèle de UK Trade & Investment

Thème	Pratiques de gestion
Structure organisationnelle	• UKTI est une organisation gouvernementale offrant des services de prospection et d'accompagnement aux investisseurs étrangers. Elle compte près de 2 400 employés, dont 1 300 travaillent à l'étranger dans près de 100 pays. • Son budget pour l'année 2008-2009 s'élevait à 280 millions de livres sterling.
Orientations gouvernementales	• Le plan quinquennal 2006-2011, *Prosperity in a Changing World*, détermine les orientations stratégiques, les objectifs et les cibles.
Activités opérationnelles	• Cette organisation gouvernementale appuie les entreprises du Royaume-Uni dans leur développement sur les marchés internationaux. Elle accompagne également les entreprises étrangères à haute valeur ajoutée dans leurs projets d'investissement au Royaume-Uni. L'accompagnement offert pour les projets d'investissements étrangers repérés se fait en étroite collaboration avec les agences régionales de développement.
Évaluation de la performance	• Le plan annuel 2008 de UKTI comprend les objectifs découlant du plan quinquennal 2006-2011 et des indicateurs de résultats. • Les indicateurs de résultats pertinents suivants ont été notés : – un indicateur de qualité visant à mesurer le nombre de projets réalisés à haute valeur ajoutée ou de bonne qualité. De plus, un nombre déterminé de ces deux types de projets doivent générer des activités de recherche et développement pour le Royaume-Uni ; – un indicateur de valeur ajoutée visant à mesurer le volume et la qualité de l'accompagnement fournis par UKTI pour les projets aboutis, l'objectif étant d'évaluer les actions de l'organisation qui ont été les plus déterminantes dans le choix du Royaume-Uni par l'investisseur étranger ; – le taux de satisfaction de la clientèle « investisseurs étrangers » à l'égard des services fournis par les ressources de UKTI.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome I

CHAPITRE 4

Institut national de santé publique du Québec : vérification relative à la gestion, à la conformité et à la reddition de comptes

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **4.1**
Recommandations **4.9**
Introduction **4.10**
Vue d'ensemble **4.12**
Portée de notre vérification **4.19**
Analyse financière **4.20**
Résultats de notre vérification
- Gouvernance **4.35**
- Gestion stratégique
  - Gestion des risques **4.39**
  - Planification et suivi des activités **4.41**
  - Vérification interne **4.44**
- Gestion opérationnelle
  - Ressources informationnelles **4.46**
  - Ressources financières et matérielles **4.49**
- Évaluation de la performance **4.66**
- Reddition de comptes **4.71**
- Conclusion globale sur la gestion **4.78**

Annexe – Normes appliquées pour la vérification

Les commentaires de l'Institut apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CTQ	Centre de toxicologie du Québec
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
LSPQ	Laboratoire de santé publique du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Équipe :

Diane Petitclerc
Directrice de vérification
Annie Boulianne
Danielle Gastonguay
Annie Larivière
Christine Lavoie
Louis Lessard
Frédéric Rheault

4.1 L'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a pour mission de soutenir le ministre de la Santé et des Services sociaux et les instances régionales du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) dans l'exercice de leurs responsabilités concernant la santé publique. Il est le centre d'expertise et de référence en cette matière à l'échelle provinciale. L'INSPQ vise à faire progresser les connaissances ainsi qu'à proposer des stratégies et des actions intersectorielles susceptibles d'améliorer l'état de santé et le bien-être de la population québécoise.

4.2 Nos travaux ont d'abord consisté à faire une analyse des données financières de cette entité. Nous avons aussi examiné de près divers éléments : la gouvernance, la gestion stratégique et opérationnelle – notamment l'acquisition de biens et de services – ainsi que la reddition de comptes. Une attention particulière a été accordée à la conformité de ses opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives applicables à l'INSPQ. Nous avons complété nos travaux en vérifiant si ce dernier évaluait sa performance. Nous nous sommes surtout attardés à la période d'avril 2006 à septembre 2008.

4.3 Les activités de l'INSPQ ont crû de manière importante ces dernières années, surtout à cause de l'augmentation du nombre et de la portée plus grande des projets spéciaux mis en œuvre afin de répondre à des besoins particuliers de clients. Dans ce contexte, les résultats de notre analyse mettent en lumière la nécessité pour lui de prendre position à l'égard des questions suivantes :

- la gestion optimale des ressources consacrées à ce type de projets, tout en prenant en considération les besoins évolutifs de sa clientèle dans le domaine de la santé publique ;
- la répartition optimale entre les postes permanents et occasionnels, en tenant compte des risques auxquels il est exposé en termes d'expertise.

4.4 En matière de gouvernance, nous avons constaté que le conseil d'administration pourrait jouer un rôle plus actif dans la gestion de l'entité.

4.5 Sur le plan de la gestion stratégique, la vérification a révélé les lacunes suivantes :

- L'INSPQ n'exerce pas une gestion intégrée de ses risques. Cet état de choses est préoccupant puisqu'il est notamment appelé à soutenir le ministre de la Santé et des Services sociaux en situation de crise pouvant affecter la santé de la population.
- La direction n'effectue pas de planification annuelle et n'élabore pas de budget pour l'ensemble des activités à réaliser durant l'exercice.

4.6 En ce qui concerne la gestion opérationnelle, voici nos principales observations :

- L'organisme ne dispose pas d'un plan de relève complet et à jour concernant tous ses systèmes informatiques essentiels en vue d'assurer, à la suite d'un sinistre, la reprise des activités ainsi que la récupération de ses données.
- L'application des directives en matière de rémunération, d'évaluation et de gestion de l'assiduité ne soulève aucune difficulté majeure.

- Des problèmes importants touchent le processus relatif à l'acquisition de biens et de services : le mode d'attribution des contrats n'a pas été conforme à la réglementation dans certains cas, l'autorisation du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) n'a pas toujours été obtenue lorsque la situation l'exigeait et quelques contrats ont été signés après le début des travaux. L'insuffisance des contrôles empêche l'INSPQ de s'assurer que la réglementation qui encadre l'attribution des contrats visés est respectée. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la gestion relative aux acquisitions est décentralisée et que les dépenses y afférentes sont substantielles. De plus, aucun mécanisme ne permet à l'INSPQ d'obtenir toutes les données pertinentes pour préparer la reddition de comptes annuelle qu'il doit exercer auprès du SCT.

4.7 En outre, la performance ne fait pas l'objet d'une évaluation formelle.

4.8 Le rapport annuel de gestion ne fournit pas aux lecteurs une information exhaustive afin qu'ils puissent juger de la performance de l'entité à l'égard de sa mission. Ainsi, les renseignements qu'on y trouve ne permettent pas d'apprécier la contribution de l'INSPQ à la santé publique. Les résultats sont bien présentés en fonction des objectifs figurant dans le plan stratégique, mais plusieurs de ces objectifs ne sont assortis d'aucune cible précise.

Recommandations

4.9 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(4.38) Nous avons recommandé à l'Institut de mettre en place des mécanismes pour que le conseil d'administration puisse assumer pleinement l'ensemble des rôles et des responsabilités prévus dans le règlement de régie interne.

(4.45) Nous avons recommandé à l'Institut :

- de recenser et d'analyser ses principaux risques ainsi que de déterminer les actions requises pour que leur niveau soit acceptable ;
- d'effectuer une planification annuelle englobant l'ensemble de ses activités, de les hiérarchiser, de faire approuver le tout par le conseil d'administration et d'en faire un suivi approprié ;
- de prendre les moyens nécessaires pour que le budget annuel inclue les sommes affectées aux projets spéciaux et de faire approuver ce budget par le conseil d'administration en temps utile ;
- d'évaluer l'opportunité de réaliser des activités en matière de vérification interne.

(4.48) Nous avons recommandé à l'Institut de poursuivre ses efforts pour corriger les lacunes relatives au développement et à la maintenance de ses systèmes ainsi qu'à la sécurité informatique.

(4.56) Nous avons recommandé à l'Institut :

- de voir à ce que les directives, les règles et les politiques concernant les frais de déplacement soient respectées, notamment en traitant distinctement, comme il se doit, les frais de fonction ;
- de préciser les circonstances et évènements donnant droit au remboursement des frais de fonctionnement des comités, la nature et la valeur des dépenses admissibles ainsi que le niveau d'approbation requis.

(4.65) Nous avons recommandé à l'Institut de prendre les moyens nécessaires pour se conformer pleinement à la réglementation en vigueur quant à l'acquisition de biens et de services ainsi que d'améliorer sa reddition de comptes en la matière.

(4.70) Nous avons recommandé à l'Institut d'évaluer sa performance, notamment en recueillant une information de gestion suffisante, en établissant le lien entre les résultats présentés et ses divers champs d'activité et en se comparant avec des entités similaires à l'égard des aspects communs.

(4.77) Nous avons recommandé à l'Institut :

- de veiller à ce que les objectifs figurant dans son plan stratégique soient quantifiables et mesurables, de les assortir de cibles précises et de rendre compte des résultats obtenus au moyen d'indicateurs appropriés ;
- de parfaire sa reddition de comptes en y incluant toute l'information requise pour permettre aux lecteurs de bien évaluer sa performance en fonction des volets importants de sa mission.

Introduction

4.10 Deux des objectifs du plan stratégique du Vérificateur général pour la période 2006-2009 sont de « publier des nouveaux rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée » et d'« évaluer l'application des critères reconnus concernant la qualité de l'information sur la performance présentée dans des rapports annuels de gestion ».

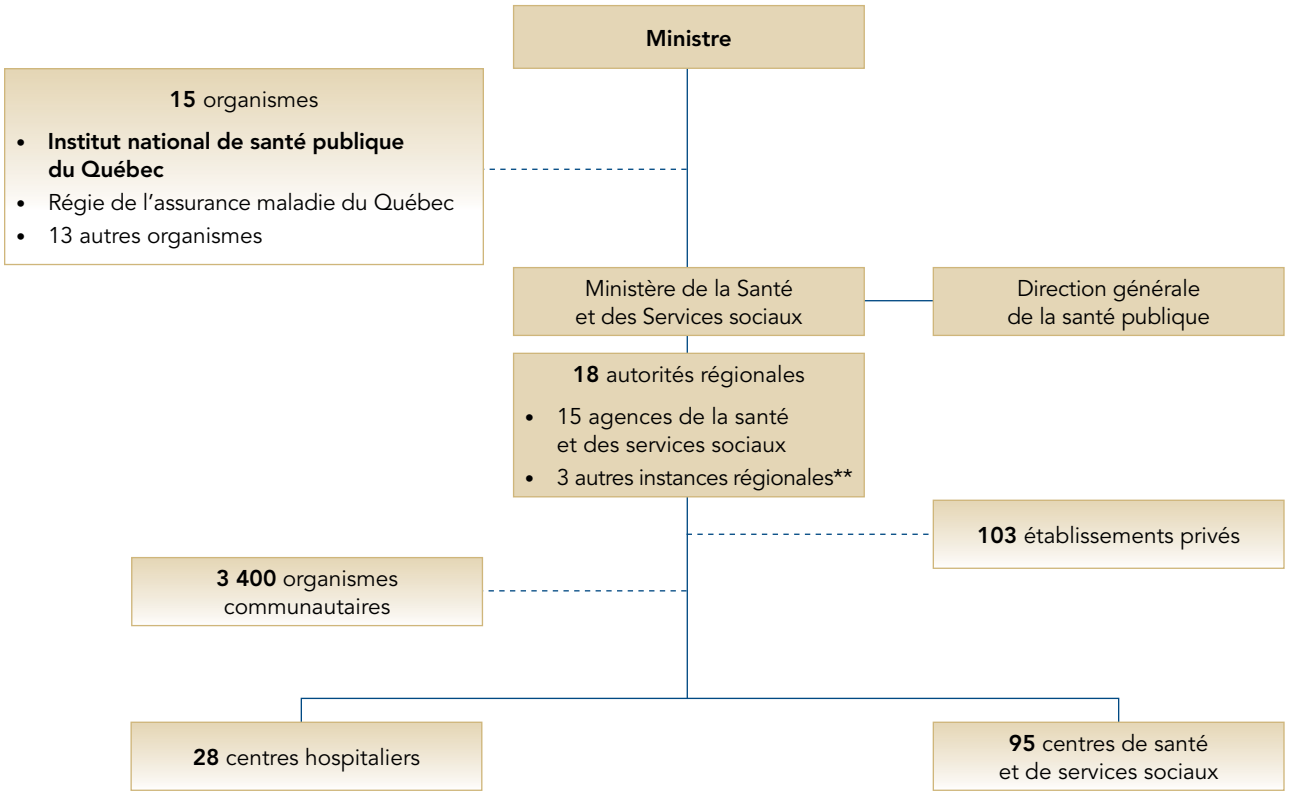
4.11 En lien avec ces objectifs, la présente vérification a été menée auprès de l'INSPQ. Parmi les critères expliquant le choix de cette entité, mentionnons sa taille et le fait qu'elle produit un rapport annuel de gestion.

Vue d'ensemble

Mission et fonctions

4.12 Créé en 1998 en vertu de la *Loi sur l'Institut national de santé publique du Québec*, l'INSPQ est une personne morale qui, mandataire de l'État, relève du ministre de la Santé et des Services sociaux. La figure 1 représente la place qu'il occupe dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Figure 1
Place de l'Institut au sein du réseau de la santé et des services sociaux*



* Il s'agit d'un organigramme partiel.

** Les autres instances régionales sont le Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James.

Source : *Rapport annuel de gestion 2007-2008* du MSSS.

4.13 L'INSPQ est le centre d'expertise et de référence en matière de santé publique au Québec. Il vise à faire progresser les connaissances ainsi qu'à proposer des stratégies et des actions intersectorielles susceptibles d'améliorer l'état de santé et le bien-être de la population. Sa mission est de soutenir le ministre de la Santé et des Services sociaux de même que les autorités régionales (tableau 1).

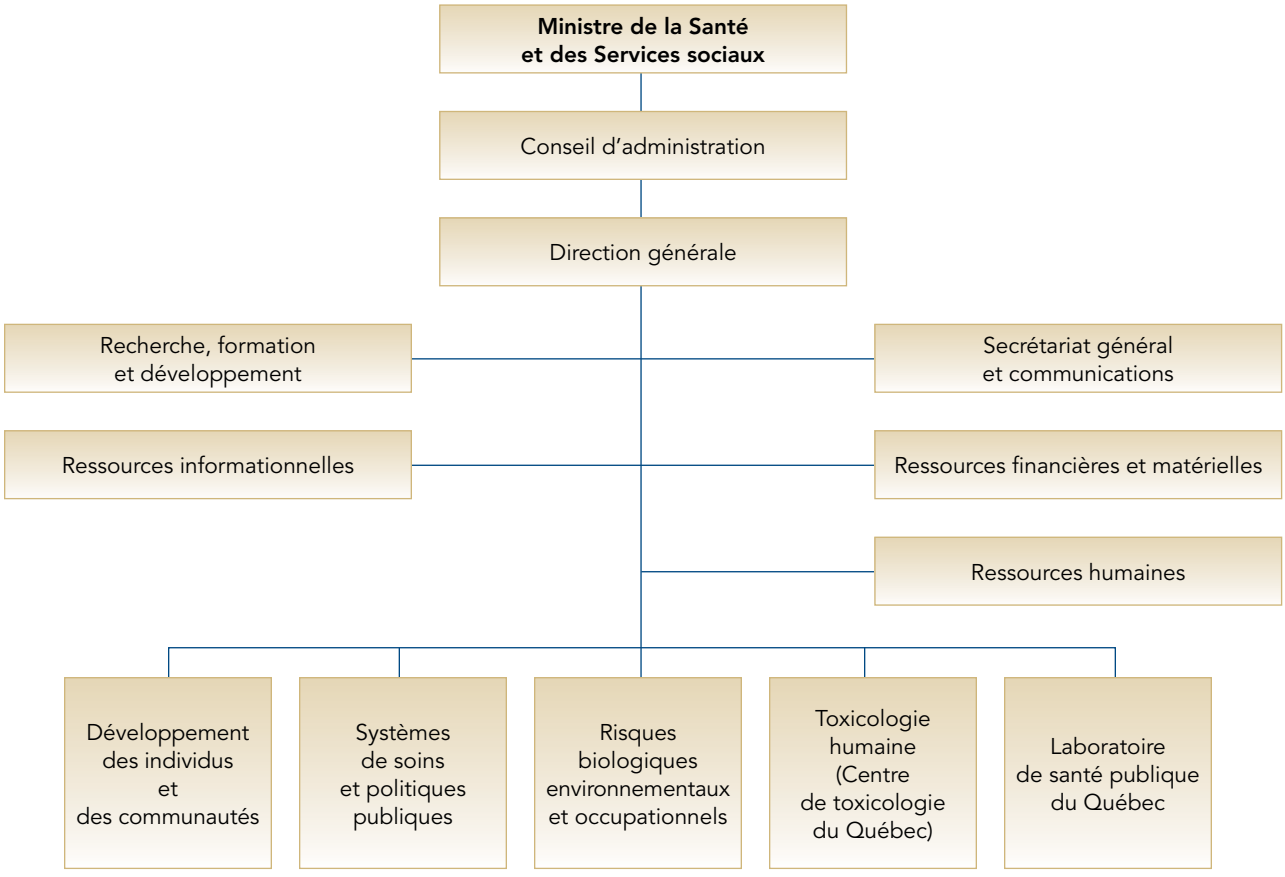
Tableau 1
Principaux éléments de la mission de l'Institut

La mission de l'INSPQ consiste notamment à :

- contribuer au développement, à la mise à jour, à la diffusion et à la mise en application des connaissances dans le domaine de la santé publique ;
- informer le ministre des impacts des politiques publiques sur la santé et le bien-être de la population du Québec ;
- informer la population sur son état de santé et de bien-être, sur les problèmes en émergence, leurs déterminants et les moyens efficaces de prévenir ou de résoudre ces problèmes ;
- collaborer avec les universités à l'élaboration et à la mise à jour des programmes de formation de premier, deuxième et troisième cycles dans le domaine de la santé publique ;
- élaborer et mettre en œuvre, en collaboration avec les universités et les ordres professionnels concernés, des programmes de formation continue en santé publique ;
- développer et favoriser la recherche en santé publique en collaboration avec les différents organismes de recherche et ceux offrant des subventions ;
- établir des liens avec différentes organisations, à l'échelle canadienne et internationale, de manière à favoriser la coopération et l'échange de connaissances ;
- exécuter tout autre mandat d'expertise en santé publique que lui confie le ministre.

4.14 La figure 2 reproduit l'organigramme de l'INSPQ qui était en vigueur au 31 décembre 2008.

Figure 2
Organigramme de l'Institut au 31 décembre 2008



4.15 L'INSPQ est composé de cinq directions centrales dont celles responsables des ressources financières et matérielles, humaines ainsi qu'informationnelles, qui ont plus particulièrement retenu notre attention. En outre, on y retrouve cinq secteurs scientifiques, dont les deux laboratoires : le Laboratoire de santé publique du Québec (LSPQ) et le Centre de toxicologie du Québec (CTQ). Les autres secteurs s'intéressent au développement des individus et des communautés, aux systèmes de soins et aux politiques publiques de même qu'aux risques biologiques environnementaux et occupationnels. L'INSPQ réalise également les activités et effectue toutes les tâches qui lui sont confiées par le ministre dans le programme national de santé publique établi en vertu de la *Loi sur la santé publique*.

4.16 Fondé en 1894, le LSPQ a été intégré à l'INSPQ le 1er avril 2000. Son rôle premier est de protéger la population contre les infections grâce à ses services diagnostiques et à ses programmes de surveillance des maladies infectieuses en laboratoire. L'INSPQ offre, par l'intermédiaire du LSPQ, une expertise et des services de référence dans tous les domaines de la microbiologie et de laboratoire aux directions de santé publique des agences de la santé et des services sociaux, aux laboratoires des centres hospitaliers ainsi qu'au MSSS.

4.17 Quant au CTQ, créé en 1972, il a été intégré à l'INSPQ en septembre 1999. Il offre une gamme étendue de services en toxicologie analytique et des programmes de contrôle de la qualité à l'intention de sa clientèle, qui comprend notamment le Centre anti-poison du Québec, le réseau hospitalier et les chercheurs universitaires. En plus de la réalisation de diverses analyses requises par la clientèle, les activités courantes du laboratoire du CTQ incluent la surveillance de groupes de la population exposés aux substances toxiques, le suivi de certains patients dialysés, le dépistage général d'intoxication aiguë soupçonnée, le monitorage de certains agents thérapeutiques et le dépistage urinaire de drogues d'abus.

Ressources

4.18 Afin de remplir sa mission et ses fonctions, l'INSPQ compte sur une équipe multidisciplinaire qui provient de divers domaines, tels que les sciences appliquées, les sciences de la santé et les sciences sociales ou humaines. Cette équipe travaille de concert avec le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que les milieux de l'enseignement et de la recherche en vue de développer et de mettre en commun les connaissances et les compétences en santé publique. Au 31 mars 2008, son effectif était composé de 549 personnes, dont 288 détenaient un poste permanent et 261 avaient un statut d'occasionnel[1]. De ce nombre, 143 postes permanents et 38 occasionnels étaient affectés aux deux laboratoires de l'Institut. Il est à noter que les quelque 65 médecins œuvrant à l'INSPQ ne sont pas inclus dans son effectif.

Portée de notre vérification

4.19 Nos travaux, qui se sont déroulés de septembre à décembre 2008, ont essentiellement porté sur la période d'avril 2006 à septembre 2008. Toutefois, quelques commentaires se rapportent à des situations antérieures ou postérieures. Nous nous sommes attardés à l'analyse des données financières de l'INSPQ et de celles ayant trait à ses principales

1. Ces données proviennent du *Rapport annuel de gestion 2007-2008* de l'INSPQ.

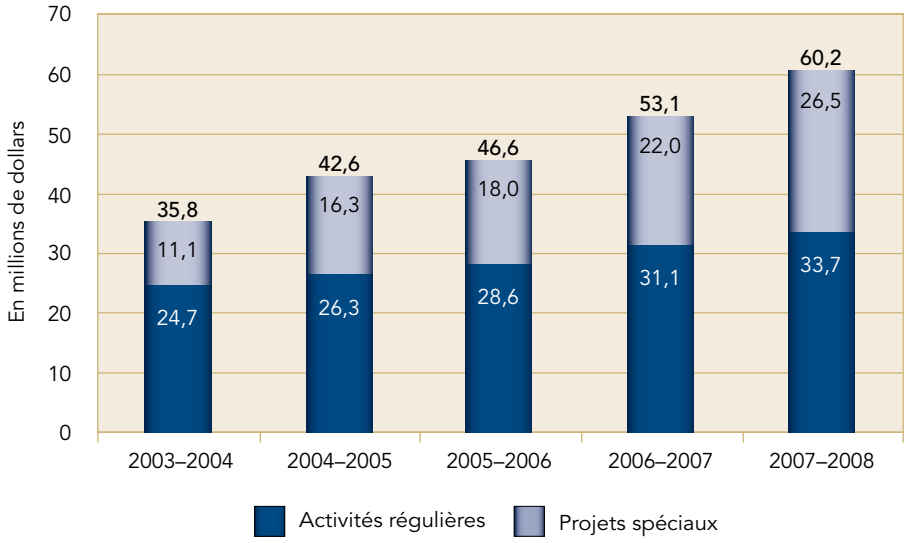
activités. Nous avons aussi examiné de près divers éléments : la gouvernance, la gestion stratégique et opérationnelle – notamment l'acquisition de biens et de services – ainsi que la reddition de comptes. Une attention particulière a été accordée à la conformité de ses opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives applicables à l'INSPQ. Nous avons complété nos travaux en examinant si ce dernier évaluait sa performance et disposait des informations et des outils nécessaires pour le faire. La vérification a été menée conformément aux normes mentionnées en annexe. De plus, nos travaux ont été réalisés sur la base de bonnes pratiques précisées dans chacune des sections du rapport.

Analyse financière

4.20 Les activités de l'INSPQ sont regroupées en deux catégories : les activités dites régulières et les projets spéciaux. Dans le premier cas, il s'agit des activités récurrentes financées par l'enveloppe budgétaire annuelle. Celles-ci concernent principalement les différentes fonctions administratives, les services cliniques de dépistage et de laboratoire en microbiologie et en toxicologie ainsi que les activités de base des équipes d'expertise en santé publique. Pour ce qui est des projets spéciaux, ils sont mis en œuvre afin de répondre à des besoins particuliers de clients, qui en supportent les coûts. Parmi les projets de ce type en cours lors de nos travaux, mentionnons la surveillance du diabète, l'expertise en matière de lutte contre le tabagisme, la vaccination contre la coqueluche et la surveillance de la santé au travail.

4.21 Comme l'illustre le graphique 1, les revenus de l'INSPQ ont connu une croissance importante au cours des cinq dernières années. En effet, durant cette période, ils ont augmenté de 68 p. cent, passant de 35,8 à 60,2 millions de dollars.

Graphique 1
Revenus de l'Institut*



* Les données proviennent des états financiers de l'INSPQ.

4.22 Le graphique 1 montre également que la proportion des revenus provenant des projets spéciaux par rapport à l'ensemble des activités s'est accrue de manière significative. En effet, au cours des cinq exercices visés, les revenus attribuables aux activités régulières ont augmenté de 36 p. cent, alors que ceux relatifs aux projets spéciaux ont monté de 139 p. cent. La hausse du nombre et la portée plus grande des projets spéciaux confiés à l'INSPQ expliquent principalement cette dernière augmentation. Ainsi, au 31 mars 2008, il gérait 271 projets de cet ordre, tandis qu'à la même date en 2004, il en conduisait 156.

4.23 La durée des projets spéciaux est variable. Le tableau 2 permet de voir qu'au 31 mars 2008, plus de la moitié de ceux qui étaient en marche avait débuté depuis plus de trois ans et le quart, depuis plus de cinq ans.

Tableau 2
Répartition des projets spéciaux actifs de l'Institut selon leur durée (au 31 mars 2008)*

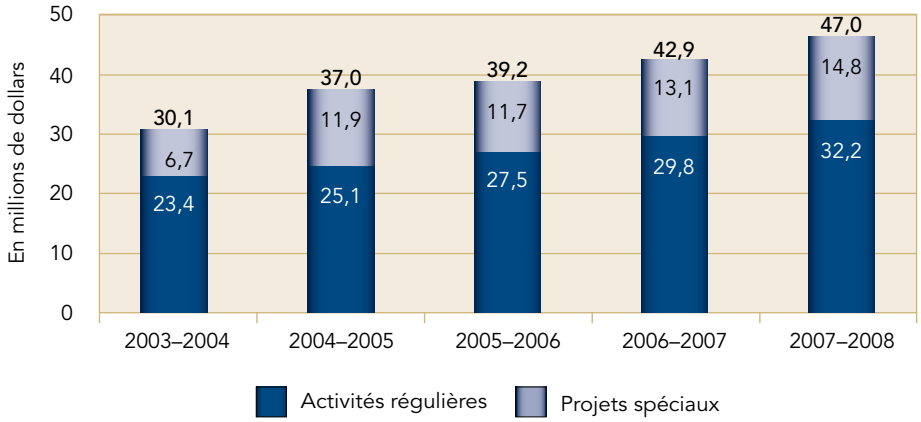
	Plus de 5 ans	De 3 à 5 ans	De 1 à 3 ans	Moins de 1 an	Total
Nombre	69	72	52	78	**271**
Pourcentage	25	27	19	29	**100**

* Nous nous sommes basés sur les données internes de l'INSPQ.

4.24 Parmi ceux dont le lancement datait de trois à cinq ans, signalons la surveillance du poids, les chutes chez les personnes âgées et l'expertise en matière de lutte contre le tabagisme. La surveillance de la santé au travail et la surveillance de la nutrition faisaient partie du groupe remontant à plus de cinq ans. Près de 9 p. cent des projets spéciaux avaient cours depuis 2000, comme la surveillance du cancer, la surveillance des maladies cardiovasculaires, la vaccination contre la coqueluche et la sécurité vaccinale. En outre, pour 14 de ces 25 projets, aucune date de fin n'était prévue pas plus qu'une date précise d'évaluation du projet. Il convient donc de s'interroger sur la nature ponctuelle de plusieurs projets spéciaux, qui pourraient plutôt être considérés comme des activités régulières. Par ailleurs, notre analyse des données de l'entité (31 mars 2008) révèle que la date de fin prévue n'avait pas été respectée dans au moins 62 p. cent des cas, notamment parce qu'un nouveau financement avait été obtenu pour assurer la continuité des travaux.

4.25 En outre, comme en fait foi le graphique 2, la hausse des sommes allouées par le MSSS à l'INSPQ pour ses projets spéciaux a été de 121 p. cent au cours des cinq exercices en cause alors que celle relative aux activités régulières a été de 38 p. cent. Signalons qu'en 2007-2008, 83 p. cent des revenus provenaient de subventions, lesquelles ont totalisé 49,7 millions de dollars ; 95 p. cent des montants visés ont été accordés par le MSSS.

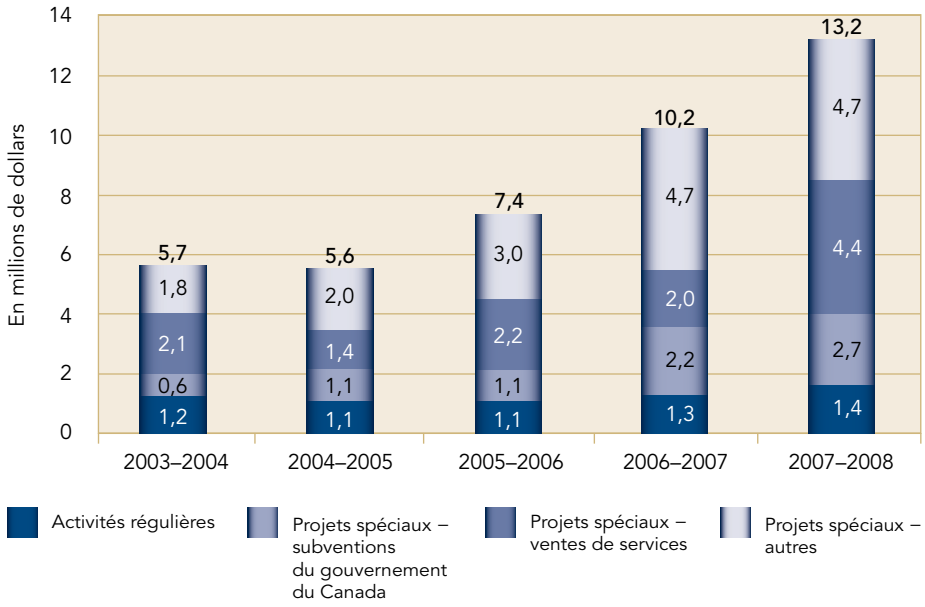
Graphique 2
Subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux*



* Les données proviennent des états financiers de l'INSPQ.

4.26 Les revenus tirés d'autres sources (graphique 3) se sont accrus de 132 p. cent, passant de 5,7 à 13,2 millions de dollars. Ils proviennent majoritairement des services facturés à différents organismes (établissements du réseau de la santé et des services sociaux, universités et cliniques), notamment pour des services de laboratoire, des programmes d'assurance qualité, des services de dépistage en audiologie, en radiologie ainsi qu'en mammographie, et de subventions du gouvernement du Canada.

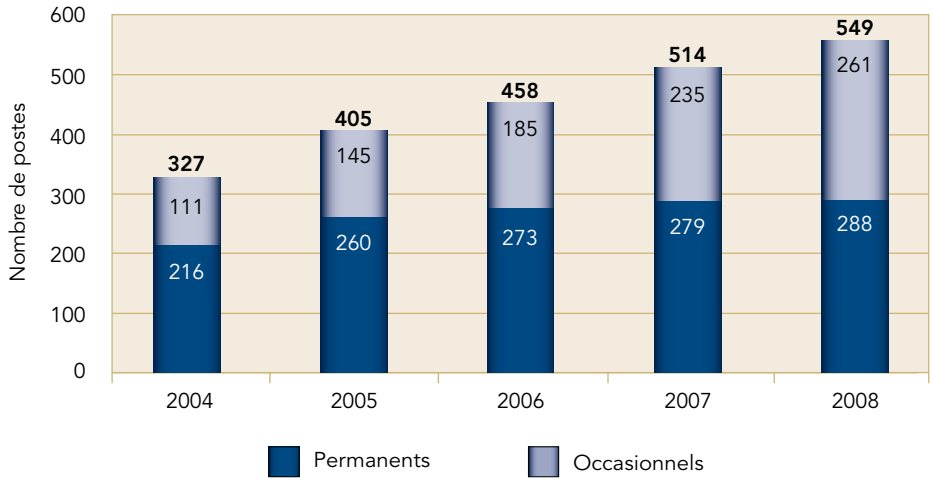
Graphique 3
Autres revenus de l'Institut*



* Les données proviennent des états financiers de l'INSPQ.

4.27 Le caractère incertain des revenus découlant des projets spéciaux incite l'INSPQ à faire appel à des ressources temporaires pour réaliser ce type de projets. Le graphique 4 confirme que le fait d'en mener davantage a eu pour conséquence d'augmenter la proportion des personnes ayant un statut d'occasionnel par rapport à celle des employés permanents. Ainsi, le nombre de postes occupés par ces derniers a augmenté de 33 p. cent pendant que celui des occasionnels a connu une hausse de 135 p. cent.

Graphique 4
Répartition des postes permanents et occasionnels de l'Institut (au 31 mars)

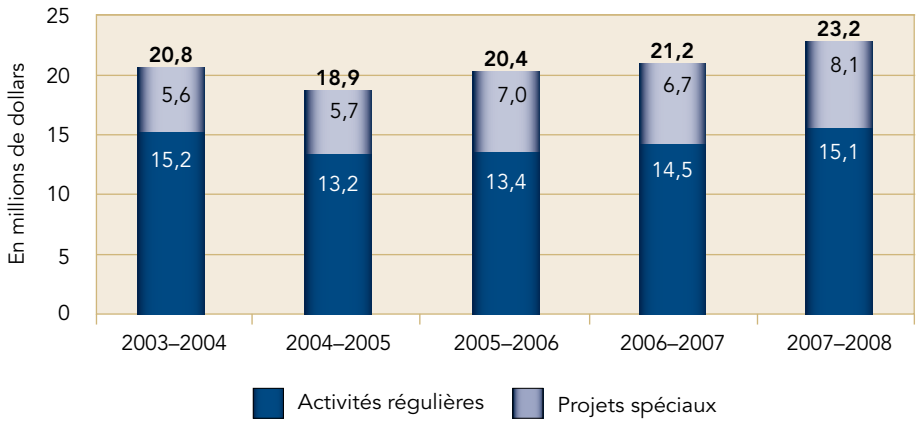


4.28 En outre, l'expertise de pointe requise pour mener à bien certains projets spéciaux amène l'INSPQ à accorder des contrats à divers spécialistes dans les domaines scientifique et informatique. Les services professionnels et administratifs représentent donc sa deuxième dépense en importance. De 2003-2004 à 2007-2008, celle-ci est passée de 3,1 à 6,8 millions de dollars, augmentant de 119 p. cent. Notons que la masse salariale – principale dépense de l'entité – est passée de 18,1 à 33,9 millions de dollars (hausse de 87 p. cent).

4.29 Bien que le nombre d'occasionnels ait presque atteint celui des employés permanents au cours des deux dernières années, l'INSPQ n'a pas analysé ce que devrait être la répartition optimale entre les postes permanents et occasionnels et il n'a pas non plus recensé les risques auxquels il est exposé en termes d'expertise et de rétention du personnel. En outre, il ne s'est pas doté d'un plan d'effectif prenant en compte ces aspects. Cependant, des travaux visant à planifier le remplacement des futurs retraités ont été entrepris en 2008.

4.30 D'autre part, le graphique 5 montre l'évolution des ressources financières consacrées aux activités liées aux laboratoires. L'INSPQ y a affecté 23,2 millions de dollars en 2007-2008, comparativement à 20,8 millions en 2003-2004. Durant la période concernée, les dépenses ayant trait aux activités des laboratoires n'ont connu qu'une croissance de 12 p. cent, exclusivement attribuable aux projets spéciaux. Elle est relativement minime par rapport à l'augmentation globale des sommes consacrées aux projets spéciaux.

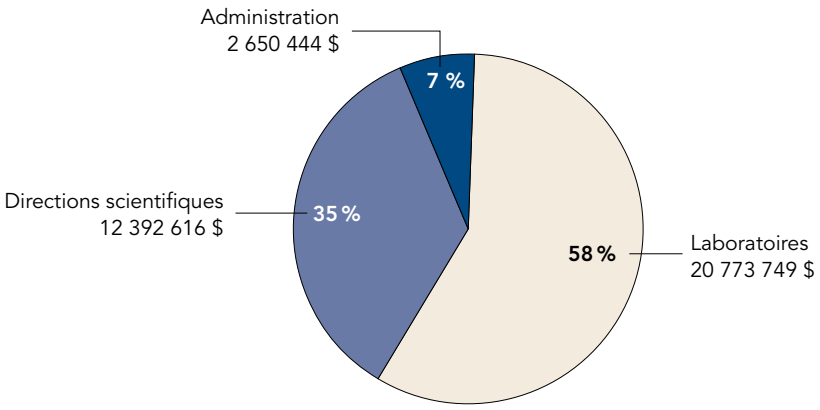
Graphique 5
Dépenses liées aux activités des laboratoires de l'Institut*



* Les données proviennent des rapports annuels de gestion de l'INSPQ.

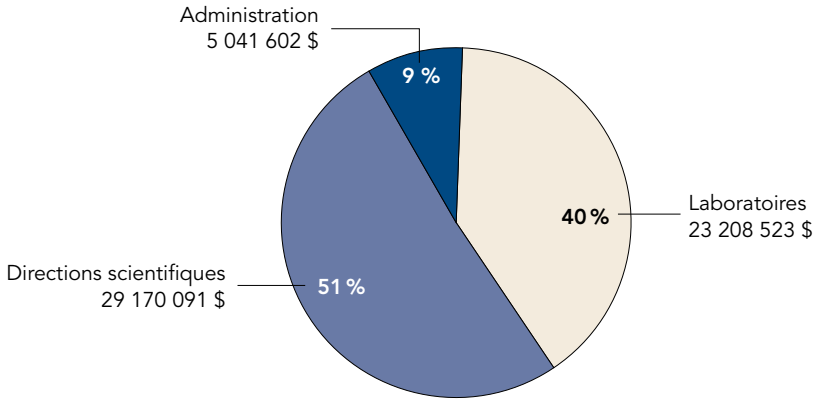
4.31 Quant aux graphiques 6 et 7, ils présentent la répartition des dépenses de l'INSPQ par secteurs d'activité en 2003-2004 et en 2007-2008. En cinq ans, le pourcentage des sommes utilisées par les directions scientifiques a augmenté de façon importante en regard des dépenses totales. Ces dernières, qui se chiffraient à 35,8 millions de dollars en 2003-2004, ont atteint 57,4 millions en 2007-2008.

Graphique 6
Répartition des dépenses de l'Institut par grands secteurs d'activité (2003-2004)*



* Les données proviennent du *Rapport annuel de gestion 2003-2004* de l'INSPQ.

Graphique 7
Répartition des dépenses de l'Institut par grands secteurs d'activité (2007-2008)*



* Les données proviennent du *Rapport annuel de gestion 2007-2008* de l'INSPQ.

4.32 Globalement, la croissance marquée des activités au cours des cinq exercices visés a impliqué la prise en charge de nouvelles responsabilités, lesquelles ont donné lieu à la réalisation de nombreux projets par les directions scientifiques. Au fur et à mesure de l'augmentation de sa prestation de services, l'INSPQ s'est doté des ressources humaines nécessaires en ajoutant à son effectif du personnel occasionnel ou contractuel pour être capable de répondre à la demande.

4.33 L'INSPQ reconnaît que l'approche actuelle en matière de financement engendre pour lui une lourdeur administrative qui mobilise les professionnels en santé publique, parfois au détriment des activités scientifiques qu'ils doivent accomplir. Lorsque nos travaux ont pris fin, l'INSPQ avait déjà amorcé des discussions avec le MSSS afin d'examiner la possibilité d'obtenir le financement, sur un horizon à plus long terme, d'un grand nombre de projets supportés par ce dernier.

4.34 Compte tenu des résultats de notre analyse financière, nous sommes d'avis que l'INSPQ devrait prendre position à l'égard de chacune des questions suivantes :

- le caractère répétitif de plusieurs projets spéciaux, qui pourraient plutôt être considérés comme des activités régulières ;
- la gestion optimale des ressources consacrées à ce type de projets, tout en tenant compte des besoins évolutifs de sa clientèle dans le domaine de la santé publique ;
- la répartition optimale entre les postes permanents et occasionnels, en faisant cas des risques auxquels il est exposé en termes d'expertise et de rétention du personnel ;
- la pertinence d'un mécanisme structuré pour évaluer périodiquement les projets spéciaux en collaboration avec ceux qui les financent.

Résultats de notre vérification

Gouvernance

4.35 La gouvernance se réfère généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées et contrôlées ainsi qu'à ceux qui leur permettent de rendre des comptes. Les différents acteurs établissent d'abord les orientations stratégiques, puis ils s'assurent que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés de manière adéquate et que les ressources sont utilisées de façon efficace et efficiente. La gouvernance doit être basée sur les principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité.

4.36 L'INSPQ fait partie de l'Administration gouvernementale au sens de la *Loi sur l'administration publique* puisque le gouvernement nomme les membres de son conseil d'administration. Au 15 janvier 2009, ce dernier comptait 15 membres, soit le maximum permis par la loi. Il y est prévu que ceux-ci sont nommés pour une période d'au plus quatre ans – à l'exception du président-directeur général, dont le mandat ne doit pas excéder cinq ans. À la fin de leur mandat, ils demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau. Outre le président-directeur général, le conseil d'administration est composé de cinq personnes en provenance du réseau de la santé et des services sociaux, dont deux directeurs de santé publique, de quatre personnes rattachées au réseau de l'éducation, de quatre personnes issues de différents secteurs socioéconomiques et du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux ou de son représentant.

4.37 Le conseil d'administration a adopté en 1999 un règlement de régie interne, qui précise clairement la répartition des rôles et des responsabilités entre chacun des acteurs de la gouvernance. Il a également créé, en 2006, un comité de vérification afin de le soutenir dans ses tâches. Bien que le règlement énonce formellement les rôles et responsabilités du conseil d'administration, ils ne sont pas tous pleinement assumés par celui-ci, comme l'indique le tableau 3. Ainsi, le conseil d'administration pourrait jouer un rôle plus actif dans la gestion de l'INSPQ.

Tableau 3
Évaluation quant à l'exercice de rôles et responsabilités confiés au conseil d'administration de l'Institut

	Prise en charge		Commentaires
	Entière	Partielle	
Définir les orientations stratégiques de l'organisation	✓		Le conseil d'administration commente et approuve celles proposées par la direction.
Adopter les états financiers et approuver le rapport annuel de gestion	✓		
Examiner les principaux risques associés à la réalisation de la mission de l'INSPQ et veiller à ce que les mesures assurant la gestion optimale de ces risques soient prises		✓	Il y a eu peu de discussions concernant ces risques entre avril 2006 et décembre 2008.
Évaluer annuellement la performance de l'INSPQ au regard : • de l'atteinte des résultats du plan stratégique ; • de l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, financières et informationnelles mises à la disposition de l'INSPQ		✓	Ces aspects ont fait l'objet de peu d'échanges au cours de la période se situant entre avril 2006 et décembre 2008.
Adopter et réviser périodiquement son code d'éthique et de déontologie	✓		Un code d'éthique et de déontologie des membres du conseil d'administration a été approuvé le 26 février 2003.

4.38 Nous avons recommandé à l'Institut de mettre en place des mécanismes pour que le conseil d'administration puisse assumer pleinement l'ensemble des rôles et des responsabilités prévus dans le règlement de régie interne.

Gestion stratégique

Gestion des risques

4.39 La gestion intégrée des risques permet à une organisation de s'assurer qu'elle connaît tous les risques importants auxquels elle est exposée. Cette approche l'amène à dresser et à mettre en œuvre un plan d'action destiné à prévenir les menaces ou à en réduire l'incidence.

4.40 Or, l'INSPQ n'exerce pas une telle gestion. Cette lacune est préoccupante puisqu'il est notamment appelé à soutenir le ministre de la Santé et des Services sociaux en situation de crise pouvant affecter la santé de la population. Même si certains problèmes sont connus, tous les risques pertinents n'ont pas été recensés. Ainsi, l'INSPQ ignore s'il est en mesure d'en atténuer les effets négatifs, le cas échéant. Signalons, entre autres, l'importance de se doter de moyens pour disposer des ressources humaines suffisantes et compétentes au moment opportun dans l'avenir. À ce titre, la préparation de la relève au LSPQ, par suite du nombre élevé de départs à la retraite dans les prochaines années, est primordiale. Il faut aussi maintenir les équipements à la fine pointe de la technologie pour assumer le rôle de surveillance ; l'INSPQ vise en effet à détecter rapidement l'apparition de nouvelles maladies et à en informer les intervenants de la santé publique afin que des mesures soient prises promptement de façon à prévenir et à traiter les infections.

Planification et suivi des activités

4.41 Il est essentiel pour toute organisation de planifier annuellement ses activités, notamment afin de répartir ses ressources de manière adéquate et de bien surveiller son efficience. Nous avons constaté que l'INSPQ n'effectuait pas de planification annuelle, ni pour ses activités récurrentes, ni pour ses projets spéciaux. Un tel exercice, portant sur l'ensemble des activités, lui permettrait de dégager une vision globale quant à l'utilisation des ressources dont il dispose afin de faire des choix éclairés et d'évaluer leurs impacts sur les travaux. Les reports d'activités ou de projets devraient faire l'objet d'une autorisation distincte par la haute direction. Appliquer un mécanisme de suivi est d'autant plus nécessaire que l'INSPQ est régulièrement appelé à répondre à des demandes particulières du MSSS liées à son domaine d'expertise. En effet, selon ses besoins, celui-ci peut souhaiter qu'il fasse des études ou qu'il formule des avis, en plus de lui confier la réalisation d'autres projets spéciaux tout au long de l'année. Par conséquent, l'INSPQ doit pouvoir compter sur une marge de manœuvre dans le but de satisfaire ces demandes, et ce, parfois rapidement. Pour connaître s'il est en mesure de mener à bien ces dossiers, il serait pertinent de déterminer les activités prioritaires qu'il ne peut délaisser. Notre vérification a révélé que la direction n'effectuait pas de travaux en ce sens.

4.42 En outre, l'INSPQ gagnerait à estimer, sur une base annuelle, les ressources à consacrer aux projets spéciaux, étant donné leur importance et leur durée – laquelle, comme nous l'avons vu, dépasse cinq ans dans bien des cas. Il se limite pourtant à évaluer les ressources requises lorsque chacun des projets est lancé.

4.43 Par ailleurs, la direction n'élabore pas de budget annuel concernant tous les projets spéciaux. Elle ne prépare qu'un budget portant sur les activités récurrentes. Comme les sommes nécessaires à la réalisation des projets spéciaux ne cessent d'augmenter, une proportion de plus en plus grande des activités de l'INSPQ échappe à une budgétisation annuelle. Chaque projet de ce type fait néanmoins l'objet d'un suivi financier particulier et, en cas de perte importante réelle ou anticipée, le conseil d'administration en est informé. Cependant, jusqu'en décembre 2008 il n'y avait pas de portrait global pour l'ensemble des résultats relatifs à ces projets en cours d'année. En effet, un premier suivi financier regroupant près de 90 p. cent des dépenses engagées à ce chapitre a été produit et présenté au conseil d'administration.

Vérification interne

4.44 En matière de vérification interne, le gouvernement a adopté en 2006 une orientation[2] spécifiant que le dirigeant de l'organisme est responsable de la mise en œuvre de telles activités. Cette fonction est vue comme « un outil de gestion pour toute organisation performante, moderne et en contrôle de ses activités ». Nous avons noté que l'INSPQ n'a pas réalisé de travaux de vérification interne ni conclu d'entente avec un tiers pour ce faire, à l'exception de ceux portant sur le processus d'acquisition de biens et de services dont nous traitons plus loin. Bien qu'il ne soit soumis à aucune exigence à cet égard, il s'agit d'une bonne pratique à considérer.

2. Nous nous référons aux *Orientations concernant la vérification interne* (CT 204419 du 6 novembre 2006).

4.45 Nous avons recommandé à l'Institut :

- de recenser et d'analyser ses principaux risques ainsi que de déterminer les actions requises pour que leur niveau soit acceptable ;
- d'effectuer une planification annuelle englobant l'ensemble de ses activités, de les hiérarchiser, de faire approuver le tout par le conseil d'administration et d'en faire un suivi approprié ;
- de prendre les moyens nécessaires pour que le budget annuel inclue les sommes affectées aux projets spéciaux et de faire approuver ce budget par le conseil d'administration en temps utile ;
- d'évaluer l'opportunité de réaliser des activités en matière de vérification interne.

Gestion opérationnelle

Ressources informationnelles

4.46 Nos travaux ont porté, entre autres, sur le développement et la maintenance des systèmes ainsi que sur la sécurité informatique. Dans le premier cas, le principal problème que nous avons observé est lié à la séparation de tâches. En effet, comme les programmeurs de systèmes ont accès à l'environnement de production, du moins en partie, ils ont la possibilité de modifier, d'ajouter ou de détruire des programmes ou des données sans avoir obtenu toutes les autorisations requises. Il s'agit là d'une pratique non recommandée.

4.47 En matière de sécurité informatique, nous avons notamment examiné la gestion des accès ainsi que celle des incidents pouvant influer sur la disponibilité des systèmes. D'entrée de jeu, mentionnons que l'INSPQ a adopté une politique de sécurité répondant aux normes établies et que les mécanismes mis en œuvre pour produire des copies de sauvegarde sont suffisants. De plus, nous avons pris connaissance de deux évaluations distinctes sur la sécurité informatique, qui dataient de 2006. L'une d'entre elles avait été effectuée par un organisme indépendant à la demande de l'INSPQ. Ces évaluations avaient révélé plusieurs lacunes, dont certaines étaient sérieuses. Des efforts notables ont été déployés pour les corriger et, dans bien des cas, la situation est maintenant redressée ou en voie de l'être. Nous croyons que l'INSPQ doit régler les problèmes qui persistent. Parmi ceux-ci, notons qu'il ne dispose pas d'un plan de relève complet et à jour concernant l'ensemble de ses systèmes informatiques essentiels en vue d'assurer, à la suite d'un sinistre, la reprise des activités ainsi que la récupération de ses données.

4.48 Nous avons recommandé à l'Institut de poursuivre ses efforts pour corriger les lacunes relatives au développement et à la maintenance de ses systèmes ainsi qu'à la sécurité informatique.

Ressources financières et matérielles

4.49 Le tableau 4 montre l'importance des dépenses sur lesquelles nous nous sommes penchés en accordant une attention particulière aux aspects associés à la conformité aux lois et règlements.

Tableau 4
Données relatives aux dépenses vérifiées de l'Institut

Catégorie	Montant (en dollars)				
	2006-2007	2007-2008	2008-2009 (6 mois)	Total	Lacunes observées
Frais de déplacement et frais de fonction	1 465 024	1 428 862	588 171	**3 482 057**	Oui
Rémunération	28 689 869	33 850 508	16 053 644	**78 594 021**	Non
Fournitures médicales et de laboratoire – Trousses de diagnostic de laboratoire et frais de transport	1 658 348	1 470 962	696 015	**3 825 325**	Non
Frais d'organisation de formation externe – Frais d'organisation de congrès	560 720	343 952	47 786	**952 458**	Non
Frais de comité	154 062	129 879	98 420	**382 361**	Oui
Formation interne	221 331	285 606	79 796	**586 733**	Non
Frais de bureau – Abonnements et cotisations	29 722	37 298	21 693	**88 713**	Non

Frais de déplacement et frais de fonction

4.50 L'INSPQ n'est pas assujetti à la réglementation gouvernementale en vigueur concernant les frais de déplacement et les frais de fonction. Cependant, il a élaboré des directives internes pour préciser les frais de déplacement remboursables qui s'inspirent des règles gouvernementales. Les sommes comptabilisées à ces égards ont augmenté de 86 p. cent entre 2003-2004 et 2007-2008, passant d'environ 767 000 à 1 429 000 dollars.

4.51 Nous avons examiné 20 demandes de remboursement de frais de déplacement soumises par des membres du personnel, lesquelles ont été sélectionnées de manière aléatoire. Les dépenses visées totalisaient un peu plus de 14 000 dollars et la moitié d'entre elles avait été engagée pour des déplacements effectués à l'extérieur du Québec. Cet examen a révélé que 9 demandes comportaient une ou plusieurs lacunes touchant, entre autres, la documentation (pièces justificatives) et le respect des règles applicables. Nous avons cependant noté que, pour tous les dossiers sélectionnés, un supérieur avait donné son autorisation.

4.52 Dans 5 de ces 9 cas, la nature de certaines dépenses remboursées ne correspondait pas à la définition propre aux frais de déplacement. En effet, il s'agissait plutôt de frais de fonction, qui auraient dû être présentés distinctement. Cette façon de faire, non conforme à la réglementation, empêche l'INSPQ de s'assurer que le maximum permis au chapitre des frais de fonction est respecté. Soulignons par ailleurs que nos sondages quant aux dépenses enregistrées à ce titre n'ont fait ressortir aucun problème significatif.

Autres dépenses

4.53 Nous avons examiné l'application des directives en matière de rémunération, d'évaluation, de dotation ainsi que le respect des dispositions énoncées dans les décrets de nomination. Nous nous sommes également penchés sur la gestion de l'assiduité. Nous n'avons constaté aucune déficience importante à ces égards.

4.54 Les sondages ayant trait aux autres catégories de dépenses n'ont pas montré la présence de lacunes notables, si ce n'est le manque de documentation probante pour les frais de fonctionnement des comités. Nous avons notamment évalué la conformité et l'à-propos de 20 remboursements effectués à ce sujet; or, dans 6 dossiers, la documentation ne permettait pas d'établir si la dépense était justifiée. Ainsi, le nombre de participants, le nom de ces derniers ou encore les circonstances de l'évènement n'avaient pas été dûment consignés. Il appert que les demandes sont acceptées d'emblée lorsqu'elles sont approuvées par un supérieur immédiat, sans vérification de l'admissibilité des frais visés.

4.55 L'absence de balises formelles quant à la nature et à la fréquence des activités concernées ainsi qu'au montant des frais susceptibles d'être couverts n'est pas étrangère à ce constat. L'adoption de critères adéquats permettrait à l'INSPQ de mieux encadrer ce type de dépenses.

4.56 Nous avons recommandé à l'Institut :

- de voir à ce que les directives, les règles et les politiques concernant les frais de déplacement soient respectées, notamment en traitant distinctement, comme il se doit, les frais de fonction ;
- de préciser les circonstances et évènements donnant droit au remboursement des frais de fonctionnement des comités, la nature et la valeur des dépenses admissibles ainsi que le niveau d'approbation requis.

Acquisition de biens et de services

4.57 Depuis le 1er octobre 2008, la *Loi sur les contrats des organismes publics* détermine les conditions d'attribution des contrats qu'un organisme public, tel que l'INSPQ, doit respecter. Toutefois, pour ce qui est de la période visée par nos travaux, il devait se conformer au *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*. Le tableau 5 résume les principales modalités prévues par ce règlement concernant la sollicitation des fournisseurs.

Tableau 5
Règles relatives à la sollicitation des fournisseurs

	Approvisionnement	Services auxiliaires	Services professionnels
Appel d'offres sur invitation*	5 000 à 24 999 $ Bien meuble non présent dans les offres permanentes**	10 000 à 24 999 $	25 000 $ et plus Spécialité présente dans le fichier des fournisseurs
Appel d'offres public	s.o.	25 000 $ et plus	25 000 $ et plus Spécialité non présente dans le fichier des fournisseurs
Centre de services partagés du Québec (CSPQ)	25 000 $ et plus Bien meuble présent ou non dans les offres permanentes**	s.o.	s.o.

* Le ministère ou l'organisme qui utilise l'appel d'offres sur invitation sollicite un minimum de trois fournisseurs ayant un établissement au Québec ou, à défaut, les deux seuls fournisseurs ayant un établissement au Québec. Lorsque l'appel d'offres sur invitation est utilisé et que la spécialité et le niveau correspondant au montant estimé du contrat sont prévus dans le fichier, les fournisseurs invités doivent être ceux dont le nom a été transmis à partir du fichier.

** Le CSPQ a négocié des offres permanentes avec différents fournisseurs en vue de répondre aux besoins de plusieurs ministères et organismes. Les ministères et organismes budgétaires ont l'obligation d'acquérir leurs biens meubles au moyen des offres permanentes lorsque le bien requis y est disponible.

4.58 Comme nous l'avons déjà mentionné, les processus liés à l'acquisition de biens et de services, de même qu'à la gestion des contrats accordés en 2006-2007, ont déjà fait l'objet d'une vérification, demandée en juin 2007 par le Conseil du trésor. À l'époque, l'INSPQ avait mandaté un cabinet comptable du secteur privé pour réaliser ces travaux. Le rapport rédigé par ce cabinet a été déposé en mars 2008. Plusieurs lacunes ont été relevées, dont les suivantes :

- le mode d'attribution de certains contrats n'était pas conforme au règlement ;
- l'autorisation du SCT n'avait pas toujours été obtenue lorsque la situation l'exigeait ;
- des contrats avaient été signés après le début des travaux ;
- les informations communiquées au SCT en vertu de la réglementation étaient parfois incomplètes et comportaient des inexactitudes.

4.59 Pour ce qui est de nos travaux, ils ont porté sur des acquisitions de biens ou de services effectuées d'avril 2007 à septembre 2008, soit après la période vérifiée par le cabinet externe ; précisons que cinq de nos neuf sondages ont trait à des achats postérieurs au 1er avril 2008. Ils ont mis en lumière des problèmes similaires à ceux recensés par les experts comptables auxquels l'INSPQ avait fait appel.

4.60 Le tableau 6 présente les résultats de notre propre vérification (la valeur totale des dossiers examinés est d'environ 990 000 dollars).

Tableau 6
Analyse de neuf dossiers d'acquisition de biens et de services (avril 2007 à septembre 2008)

	Type de biens ou de services	Modalité prévue par le règlement	Modalité utilisée	Lacunes		
				Modalité d'attribution du contrat non conforme	Autorisation du SCT non obtenue	Signature du contrat postérieure au début des travaux (délai)
1.	Services professionnels	Appel d'offres public	Appel d'offres public			
2.	Approvisionnement	Appel d'offres public	Appel d'offres public			
3.	Services professionnels	Appel d'offres public	Contrat de gré à gré	✓	✓	✓ (30 jours)
4.	Services professionnels	Appel d'offres public	Contrat de gré à gré	✓	✓	✓ (61 jours)
5.	Services professionnels	Appel d'offres public	Appel d'offres public			
6.	Services professionnels	Appel d'offres public	Appel d'offres public			✓ (46 jours)
7.	Approvisionnement	Achat délégué au CSPQ	Achat sans contrat par l'INSPQ	✓		s.o.
8.	Approvisionnement	Achat délégué au CSPQ	Achat sans contrat par l'INSPQ	✓		s.o.
9	Approvisionnement	Achat délégué au CSPQ	Achat sans contrat par l'INSPQ	✓		s.o.

4.61 Comme on le voit dans le tableau 6, la modalité d'attribution utilisée par l'INSPQ n'était pas conforme dans cinq cas sur neuf. Pour deux de ces dossiers, la valeur des acquisitions était supérieure à 25 000 dollars et elles concernaient des services professionnels dont la spécialité ne figurait pas dans le fichier des fournisseurs du gouvernement, ce qui nécessitait un appel d'offres public. Pour pouvoir conclure ces contrats de gré à gré, l'autorisation du Conseil du trésor était requise. Quant aux trois autres dossiers problématiques, aucun contrat d'approvisionnement n'a été conclu par l'INSPQ. Or, celui-ci aurait dû confier ces achats au CSPQ ou démontrer la pertinence de procéder autrement (par exemple, en présence d'un fournisseur unique). Enfin, trois des six contrats vérifiés ont été signés par les parties 30 jours ou plus après le début des travaux.

4.62 Il appert que, malgré la teneur du rapport de la firme externe évoqué précédemment, une des directions, qui procède à des acquisitions dont la valeur est élevée, a appliqué les règles en vigueur dans le réseau de la santé et des services sociaux jusqu'en décembre 2008 plutôt que celles du Conseil du trésor, et ce, même si elle a été intégrée à l'INSPQ depuis plusieurs années. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les seuils nécessitant le recours à un appel d'offres public sont fort différents dans les deux contextes. Les problèmes importants au chapitre des acquisitions démontrent l'insuffisance de contrôles permettant à l'INSPQ de veiller au respect de la réglementation qui encadre l'attribution des contrats d'acquisition de biens et de services. La présence de contrôles adéquats s'impose, étant donné que la gestion des dossiers de cette nature est décentralisée.

4.63 Par ailleurs, une reddition de comptes annuelle à l'égard de l'attribution des contrats, demandée par le SCT, est préparée par la direction des ressources financières et matérielles. Cependant, comme aucun mécanisme ne permet à cette dernière d'obtenir toute l'information pertinente auprès des autres directions, l'opération est laborieuse et le document qui en résulte est incomplet.

4.64 À la fin de 2008, l'INSPQ s'appliquait à mettre en place des mesures afin de corriger certaines des lacunes signalées précédemment, dont l'élaboration d'une directive interne sur les marchés publics dans le respect des nouvelles règles gouvernementales. Ensuite, une description relative au processus de gestion et d'attribution des contrats de services et d'approvisionnement a été rédigée. Puis, en janvier dernier, un conseiller en matière d'attribution des contrats a été embauché. Enfin, des séances visant à informer tous les cadres des règles et de la directive à suivre ont été organisées en février et en mars 2009.

4.65 **Nous avons recommandé à l'Institut de prendre les moyens nécessaires pour se conformer pleinement à la réglementation en vigueur quant à l'acquisition de biens et de services ainsi que d'améliorer sa reddition de comptes en la matière.**

Évaluation de la performance

4.66 Pour évaluer la performance d'une organisation comme l'INSPQ, il faut disposer de divers éléments significatifs. À la base, une information de gestion suffisante et fiable est nécessaire. De plus, la comparaison avec d'autres entités exerçant des activités similaires offre aux dirigeants la possibilité de revoir les façons de faire tout en permettant de s'approprier les meilleures pratiques et de contribuer à l'amélioration de la performance.

4.67 L'INSPQ ne produit pas toute l'information de gestion requise pour mener à bien cet exercice. Bien qu'il fasse le suivi des coûts directs relatifs à ses projets spéciaux – ce qui constitue une bonne pratique –, il ne détermine pas le coût de revient de ses activités récurrentes. Pourtant, de telles données pourraient sans doute l'aider à prendre des décisions éclairées ainsi que favoriser l'économie et l'efficience en ce qui a trait, par exemple, aux activités des laboratoires. De plus, en recueillant des renseignements pertinents, l'INSPQ pourrait non seulement comparer ses résultats avec ceux d'autres entités, mais il pourrait aussi surveiller leur évolution dans le temps.

4.68 Nos travaux indiquent que l'INSPQ n'effectue pas de comparaison entre ses résultats et ceux d'entités similaires. Même si aucune des organisations du même genre n'exerce des activités correspondant à tous les aspects de sa mission, il pourrait néanmoins être intéressant de confronter les principaux volets communs. C'est le cas notamment des laboratoires, qui pourraient comparer leur performance avec celle d'entités offrant des services semblables et s'attarder, entre autres, au volume d'activité et aux coûts directs.

4.69 En conclusion, considérant les informations disponibles sur place, celles qu'a publiées l'INSPQ et celles que nous avons recueillies ailleurs dans le cadre de cette mission, nous ne pouvons nous prononcer sur sa performance.

4.70 Nous avons recommandé à l'Institut d'évaluer sa performance, notamment en recueillant une information de gestion suffisante, en établissant le lien entre les résultats présentés et ses divers champs d'activité et en se comparant avec des entités similaires à l'égard des aspects communs.

Reddition de comptes

4.71 En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, l'INSPQ doit établir un plan stratégique couvrant une période de plus d'une année et produire au ministre de la Santé et des Services sociaux un rapport annuel de gestion. Le dernier plan stratégique qu'il a déposé se rapportait à la période allant de 2004 à 2008. Il a cependant obtenu du ministre l'autorisation de reporter d'une année le dépôt de son nouveau plan. Lorsque nos travaux ont pris fin, l'INSPQ travaillait à l'élaboration d'un plan stratégique devant entrer en vigueur le 1er avril 2009.

4.72 Comme l'article 24 de la *Loi sur l'administration publique* le demande, le rapport annuel de gestion de l'INSPQ présente les résultats par rapport aux objectifs figurant dans son plan stratégique. Toutefois, plusieurs de ces objectifs ne sont assortis d'aucune cible précise. C'est le cas notamment de celui-ci : « D'ici le 31 mars 2008, obtenir une reconnaissance comme milieu de formation et de recherche universitaire ». Les indicateurs retenus sont le nombre d'ententes ou de contrats de service, le nombre de stagiaires universitaires ainsi que le nombre de projets de recherche subventionnés. Bien que l'INSPQ considère que les données compilées à cet égard confirment l'atteinte du résultat visé, il est impossible de se faire une opinion objective de sa performance puisqu'aucune cible quantitative n'avait été fixée au préalable.

4.73 Dans le même ordre d'idées, il est ardu d'établir des liens entre les résultats et les ressources utilisées. Quoique l'information globale relativement aux ressources soit présente, elle n'est pas ventilée par activités. Par conséquent, les données fournies dans le rapport annuel de gestion ne permettent pas, à elles seules, d'évaluer la productivité.

4.74 Il convient de souligner une initiative directement liée à l'un des objectifs stratégiques : l'INSPQ a évalué la satisfaction de sa clientèle concernant sa prestation de services. Le sondage mené à cet effet est un excellent moyen de vérifier qu'il connaît bien ses besoins et ses attentes. Les agences de la santé et des services sociaux, le MSSS et les centres hospitaliers sont parmi les entités mises à contribution. Les résultats de ce sondage révèlent que la perception de la clientèle est généralement positive (81 p. cent).

4.75 Le tableau 7 livre notre appréciation du rapport annuel de gestion de l'INSPQ au regard des autres exigences de la *Loi sur l'administration publique* et des bonnes pratiques en la matière.

Tableau 7
Commentaires sur certains critères en matière de qualité de la reddition de comptes (exercice terminé le 31 mars 2008)

Critère 2 : Le rapport annuel de gestion doit « focaliser l'attention sur les aspects critiques » en accordant la priorité aux aspects essentiels de la performance recouvrant l'ensemble de la mission de l'entité.
• Le rapport présente les résultats en fonction des objectifs présentés dans le plan stratégique. • Il ne fournit pas toute l'information nécessaire pour évaluer la performance de l'INSPQ à l'égard de sa mission ; par exemple, les renseignements qu'on y trouve ne permettent pas d'apprécier sa contribution quant à la santé publique.
Critère 3 : Le rapport doit présenter de l'information comparative sur les tendances, des points et des données de référence ou encore la performance d'organismes similaires, lorsque ces comparaisons peuvent aider les utilisateurs à interpréter et à utiliser l'information présentée.
• Certaines données comparatives sont présentées sur une période de quatre ans. C'est le cas notamment de la répartition des postes permanents et occasionnels ainsi que du nombre de participants aux activités de transfert et d'échange de connaissance. Cependant, aucune tendance n'est dégagée sur la base de cette information. • Les ressources financières utilisées ne sont pas comparées avec les montants annoncés dans le budget. • Peu de données quantitatives sont fournies concernant les services rendus. • Aucune comparaison n'est faite avec des entités similaires. Bien qu'aucune des organisations du même genre n'exerce des activités correspondant à tous les aspects de la mission de l'INSPQ, il pourrait néanmoins être intéressant de confronter les principaux volets communs, notamment pour les laboratoires.
Critère 4 : Chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives relevant de sa responsabilité dans les 4 mois de la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.
• Pour ce qui est des cinq dernières années, le rapport annuel de gestion de l'INSPQ a été déposé conformément aux délais prescrits.

4.76 Il est à noter que le LSPQ produit un rapport annuel d'activités distinct, même s'il n'a aucune obligation de le faire. Ce document public, qui n'est pas destiné aux parlementaires ni aux citoyens, détaille ses activités professionnelles et scientifiques tout en présentant ses diverses réalisations. Comme il n'a pas précisé ses besoins par rapport à l'information de gestion propre au LSPQ, l'INSPQ n'a pu se questionner sur la pertinence de cet outil.

4.77 Nous avons recommandé à l'Institut :

- de veiller à ce que les objectifs figurant dans son plan stratégique soient quantifiables et mesurables, de les assortir de cibles précises et de rendre compte des résultats obtenus au moyen d'indicateurs appropriés ;
- de parfaire sa reddition de comptes en y incluant toute l'information requise pour permettre aux lecteurs de bien évaluer sa performance en fonction des volets importants de sa mission.

Conclusion globale sur la gestion

4.78 Le tableau 8 résume en quelques lignes les principaux aspects de la gestion de l'INSPQ soulevés dans notre rapport et nos observations sur ces derniers.

Tableau 8
Commentaires sur la gestion de l'Institut

Aspects	Observations	Conclusion favorable	Élément requérant des améliorations
Rôles et responsabilités du conseil d'administration	Un règlement de régie interne définit clairement les rôles et les responsabilités des différents acteurs de la gouvernance.	✓	
	Les rôles et les responsabilités du conseil d'administration ne sont pas tous assumés pleinement.		✓
Comité de vérification	Un tel comité a été créé pour soutenir le conseil d'administration dans ses tâches.	✓	
Gestion des risques	Faute d'avoir adopté une démarche globale et intégrée, l'entité ne peut déterminer les actions requises pour que le niveau des principaux risques soit acceptable.		✓
Planification des activités	Il n'y a pas de planification annuelle à l'égard de toutes les activités et celles-ci ne sont pas hiérarchisées.		✓
Planification budgétaire	Aucun budget annuel n'est établi relativement à l'ensemble des activités. En effet, seulement celles qui sont récurrentes font l'objet d'un tel exercice.		✓
Gestion des ressources informationnelles	Plusieurs lacunes recensées antérieurement ont été corrigées ou sont en voie de l'être.	✓	
	Cependant, des améliorations s'imposent quant à la séparation des tâches et à la présence d'un plan de relève complet et à jour.		✓
Frais de déplacement et frais de fonction	Certains cas de non-respect des règles en vigueur ont été observés.		✓
	Les demandes de remboursement des frais de déplacement sont approuvées par un supérieur.	✓	
	Le respect du montant maximum alloué pour les frais de fonction ne peut être évalué parce que des dépenses de ce type sont présentées à titre de frais de déplacement.		✓
Rémunération et gestion de l'assiduité	Aucune déficience importante n'a été relevée en matière de rémunération et de gestion de l'assiduité.	✓	
Frais de fonctionnement des comités	Il n'y a pas de lignes directrices concernant le remboursement de ces frais.		✓
Autres catégories de dépenses vérifiées	Aucune irrégularité majeure n'a été constatée.	✓	
Acquisition de biens et de services	Des problèmes importants touchent le processus d'acquisition de biens et de services. Ainsi, l'INSPQ ne se conforme pas toujours à la réglementation en vigueur.		✓
Évaluation de la performance	L'entité ne fait pas une telle évaluation.		✓
	Aucune comparaison n'est effectuée entre ses résultats et ceux d'entités similaires.		✓
Reddition de comptes – plan stratégique	Plusieurs objectifs ne sont pas assortis de cibles quantifiables et mesurables.		✓
Reddition de comptes – rapport annuel de gestion	Ce rapport ne fournit pas toute l'information nécessaire pour évaluer la performance à l'égard de la mission.		✓
	L'INSPQ a réalisé un sondage pour mesurer la satisfaction de sa clientèle.	✓	

4.79 Commentaires de l'Institut

« **Gouvernance.** Il y a une volonté significative, autant de la part des membres du conseil d'administration que de ceux de la direction de l'Institut, pour que le conseil d'administration assume pleinement ses responsabilités en lien avec les nouvelles règles de gouvernance. Par ailleurs, un comité sur la gouvernance a déjà été mis en place le 25 février 2009 sous l'autorité du vice-président du conseil et des discussions seront amorcées pour ajouter un comité sur les ressources humaines.

« **Gestion stratégique.** Le conseil d'administration est déjà sensibilisé à la gestion des risques. À la suite des interventions de la part de la direction, plusieurs risques ont fait l'objet de préoccupations de la part des membres du conseil, notamment en ce qui a trait aux risques financiers et à la planification de la main-d'œuvre. Cependant, une démarche de gestion des risques avec une approche plus globale et articulée sera proposée au conseil d'administration.

« L'exercice de planification annuelle des activités scientifiques a toujours présenté un défi important pour l'Institut, notamment en lien avec les multiples demandes du ministère de la Santé et des Services sociaux et du réseau provincial de la santé publique. Toutefois, la mise en place d'un système d'information sur le suivi de la programmation des activités scientifiques actuellement en implantation représente une solution pour faciliter le défi de la planification annuelle des activités.

« L'inclusion des sommes affectées aux projets spéciaux dans le budget annuel approuvé par le conseil d'administration est un objectif déjà fixé par le comité de vérification de l'Institut. En 2008-2009, des travaux à cet effet ont permis la présentation d'un état de situation budgétaire au conseil d'administration en date du 3 décembre 2008. En 2009-2010, l'objectif sera atteint.

« Des activités en matière de vérification interne en fonction d'enjeux organisationnels ciblés seront soumises pour approbation par le comité de vérification en 2009-2010.

« **Ressources informationnelles.** En janvier 2009, l'Institut a entrepris un projet de révision de son cadre normatif de développement. Des pistes ont été proposées pour insérer les principes de séparation des tâches dans le développement. Ces dernières seront actualisées dans la prochaine année.

« De plus, l'Institut travaille actuellement à l'élaboration d'un plan directeur de la sécurité de l'information (PDSI). Ce plan tiendra notamment compte des activités suivantes : de la bonification de la gestion des accès, du plan de relève et de la récupération des données et de la gestion des incidents.

« **Ressources financières et matérielles (frais de déplacement et frais de fonction).** Nous allons porter une attention accrue au respect des directives sur les frais de déplacement en vigueur et nous allons procéder à la mise en place, durant les prochains mois, d'une directive spécifique sur les frais de fonction.

« **Ressources financières et matérielles (autres dépenses – frais de fonctionnement des comités).** Nous allons élaborer une directive à cet effet pour apporter les précisions nécessaires et officialiser les règles applicables.

« **Ressources financières et matérielles (acquisition de biens et de services).** Un plan d'action à cet effet a été approuvé par le comité de vérification de l'Institut en date du 3 décembre 2008. À la suite de ce plan d'action, une directive sur les marchés publics tenant compte du nouveau cadre réglementaire a été approuvée par le comité de régie de l'Institut en date du 9 décembre 2008. De plus, le nouveau poste de « professionnel en attribution des contrats » pour soutenir les gestionnaires en matière d'acquisition de biens et services et pour améliorer nos processus de reddition de comptes, comblé le 5 janvier dernier, facilitera également l'actualisation des correctifs nécessaires dans nos processus.

« **Évaluation de la performance.** Étant donné la nature, la spécificité et la diversité des activités autant sur le plan de l'expertise en santé publique que pour le volet de l'administration des laboratoires, l'évaluation de la performance de l'Institut relève d'un mandat fort complexe. Le développement d'un cadre de référence à cet effet nous apparaît une première étape pour être en mesure de développer un modèle adapté pouvant atteindre les objectifs de mesure de la performance.

« L'Institut s'engagera donc dans un processus axé sur la gestion des résultats et ordonnera ainsi l'information nécessaire afin d'établir les relations adéquates entre les ressources confiées et les services attendus.

« Il est relativement difficile pour l'Institut de se comparer de manière précise à des entités similaires. Le modèle que nous retiendrons permettra sans doute des comparaisons intéressantes de certaines activités avec celles d'autres entités concernant des aspects communs.

« **Reddition de comptes.** Le plan stratégique 2009-2014 présentera davantage d'objectifs mesurables accompagnés d'indicateurs et de cibles précises.

« Des efforts additionnels seront consentis pour introduire dans notre rapport annuel de gestion de l'information relative au volet performance de notre organisation. »

4.80 Nous tenons à signaler que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe – Normes appliquées pour la vérification

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome I

CHAPITRE 5

Société de développement des entreprises culturelles

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **5.1**
Recommandations **5.5**
Vue d'ensemble **5.6**
Objectif et portée de notre vérification **5.10**
Résultats de notre vérification **5.14**
Gestion des activités du commissariat européen **5.15**
Contrôle des dépenses **5.19**
Circulation de l'information de gestion **5.24**
Frais de déplacement et de représentation **5.29**
Frais des déplacements en avion **5.33**
Frais d'hébergement **5.37**
Frais de repas et de représentation **5.41**
Accès à l'information **5.46**
Présentation des frais de déplacement et d'administration **5.49**
Annexe – Objectif de vérification et critères d'évaluation

Les commentaires de la Société apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

MRI	Ministère des Relations internationales	SODEC	Société de développement des entreprises culturelles

Faits saillants

Équipe :

Jean Villeneuve
Directeur de vérification
Guy Desrosiers
Lise Germain
Renault Guillot
Denyse Lemay

5.1 Le mandat de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) consiste à promouvoir et à soutenir l'implantation et le développement des entreprises culturelles dans toutes les régions du Québec. Elle contribue également, par des programmes d'aide financière, à accroître la qualité des produits et des services de ces entreprises de même que leur compétitivité au Québec, dans le reste du Canada et à l'étranger. La SODEC mène ses activités surtout à partir de son bureau de Montréal, mais aussi de celui de Québec et de son commissariat européen situé à Paris.

5.2 Notre vérification visait à nous assurer que les dépenses du commissariat européen de même que les frais de représentation et de déplacement des dirigeants de la SODEC sont engagés dans le respect de la réglementation applicable et des principes de saine gestion.

5.3 À l'égard des activités du commissariat européen, nos travaux nous ont permis de constater les faits suivants :

- La SODEC devrait revoir ses pratiques de gestion, notamment en ce qui a trait au contrôle des dépenses et à la circulation de l'information de gestion :
  - En vertu d'une entente, la Délégation générale du Québec à Paris (Délégation) doit effectuer le paiement des factures du commissariat et s'assurer de la conformité des dépenses avec les politiques et les directives gouvernementales. Or, l'information que lui transmet le commissariat est parfois minimale et insuffisante pour lui permettre d'évaluer la conformité. Par exemple, une facture indiquait une dépense de plus de 80 000 dollars justifiée uniquement par la mention « prestations restauration » sans plus de détails.
  - La SODEC à Montréal ne possède pas suffisamment d'information sur les activités de son commissariat, en particulier sur les dépenses effectuées lors des évènements majeurs. De façon générale, elle ne demande pas les pièces justificatives appuyant les dépenses, de sorte que celles-ci ne sont pas examinées. Ces renseignements seraient utiles pour expliquer la raison d'être de ces dépenses ou pour les justifier, notamment lorsqu'elles ne respectent pas la réglementation.

5.4 En ce qui concerne les frais de déplacement et de représentation, nos constats sont les suivants :

- Les frais de déplacement et de représentation engagés par certains des dirigeants et des employés de la SODEC dépassent parfois les règles établies et, dans certains cas, les fonds publics ne sont pas utilisés avec un souci d'économie :
  - Le coût de plusieurs déplacements en avion effectués par le président et chef de la direction est supérieur, parfois même deux fois plus élevé, que celui payé pour des personnes voyageant à la même période pour participer au même évènement.
  - Dans plus de 60 p. cent des cas, le coût des nuitées au Québec pour les employés de la SODEC dépassait le montant prévu dans le *Recueil des politiques de gestion*. Pour le président et chef de la direction, dans près de 40 p. cent des cas, le coût des nuitées variait entre 229 et 299 dollars.

  - Pour la période d'avril 2006 à décembre 2008, la SODEC a payé 22 750 dollars pour 181 factures de repas qui réunissaient seulement des employés de la Société. Un très grand nombre de ces réclamations sont appuyées par des documents insuffisamment détaillés.
- En réponse à une demande d'accès à l'information, la SODEC a omis de divulguer certaines dépenses, notamment des billets d'avion et des frais d'hébergement. Ces renseignements auraient dû être connus et divulgués.
- La SODEC impute des frais de déplacement dans les programmes d'aide financière, ce qui peut laisser croire qu'il s'agit d'aide octroyée au milieu culturel plutôt que de frais relatifs au déplacement de ses dirigeants et de ses employés. Ces dépenses excèdent 200 000 dollars pour l'année en cours. Cette façon de présenter les données nous apparaît inappropriée.

Recommandations

5.5 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(5.28) Nous avons recommandé à la Société :

- de s'assurer que les dépenses engagées par son commissariat respectent la réglementation et les principes de saine gestion ;
- de veiller à ce que l'information qu'elle possède au regard des dépenses du commissariat soit suffisante, en temps opportun.

(5.45) Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les dépenses relatives aux frais de déplacement et de représentation respectent la réglementation applicable, qu'elles sont justifiées par une documentation suffisante et qu'elles sont engagées avec un souci d'économie.

(5.53) Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les sommes inscrites aux livres à titre d'aide financière ne concernent pas les frais d'administration de la Société.

Vue d'ensemble

5.6 La SODEC est un organisme relevant de la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. Son mandat consiste à promouvoir et à soutenir l'implantation et le développement des entreprises culturelles dans toutes les régions du Québec. Elle contribue également à accroître la qualité des produits et des services de ces entreprises de même que leur compétitivité au Québec, dans le reste du Canada et à l'étranger. À cette fin, la Société administre des programmes d'aide financière pour la création, la production, la diffusion et l'exportation des entreprises des domaines du livre, de la musique et des variétés, du cinéma et de la production télévisuelle, ainsi que des métiers d'art. À cela s'ajoute le mandat de protéger et de mettre en valeur le patrimoine notamment du parc immobilier de Place-Royale.

5.7 La SODEC mène ses activités surtout à partir de son bureau de Montréal, mais aussi de celui de Québec et de son commissariat européen situé à Paris. Mentionnons que le commissariat a pour objectif de maintenir et d'accentuer la présence de la SODEC à l'étranger et de conclure des partenariats. C'est le président et chef de la direction de la SODEC qui assume le rôle de coordinateur opérationnel pour ces activités.

5.8 En 2007-2008, l'effectif de la SODEC était composé de 106 postes réguliers ; au cours de cette même année, la Société a assumé des dépenses de 72 millions de dollars, dont 54 millions ont été affectés aux programmes d'aide financière. Les autres sommes ont été consacrées notamment aux frais d'administration et à la gestion du patrimoine immobilier.

5.9 La gouvernance de la SODEC est notamment assurée par un conseil d'administration de 15 membres. En mars 2008, les fonctions de président du conseil d'administration et de président et chef de la direction ont été scindées. Auparavant, l'actuel président et chef de la direction assumait ces tâches. Comme le prévoit la loi, le président du conseil est un administrateur indépendant qui n'a aucun lien d'affaires avec la Société.

Objectif et portée de notre vérification

5.10 À la suite d'une demande du président du conseil d'administration de la SODEC, nous avons entrepris des travaux auprès de la SODEC et de son commissariat européen.

5.11 Notre vérification visait à nous assurer que les dépenses du commissariat européen de même que les frais de représentation et de déplacement des dirigeants de la SODEC sont engagés dans le respect de la réglementation applicable et des principes de saine gestion. Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification et les critères d'évaluation ayant trait à cette mission.

5.12 La période visée par nos travaux couvre les exercices 2006-2007, 2007-2008 ainsi que les 10 premiers mois de 2008-2009, à moins qu'il en soit précisé autrement dans le texte. Toutefois, certains commentaires peuvent se rapporter à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux se sont déroulés de janvier à mars 2009.

5.13 Pour mener à bien cette vérification, nous avons également consulté la Délégation générale du Québec à Paris, qui est sous la responsabilité du ministère des Relations internationales (MRI).

Résultats de notre vérification

5.14 Nos travaux nous ont permis de constater, pour les éléments vérifiés, que les pratiques de gestion de la SODEC présentent diverses lacunes. Il s'agit, selon les situations, d'un non-respect de la réglementation, d'une utilisation non économique des fonds publics ou d'une information insuffisante quant au contrôle des dépenses et à la prise de décision.

Gestion des activités du commissariat européen

5.15 La SODEC consacre chaque année des sommes au fonctionnement de son commissariat européen, qui est assuré par un commissaire et une assistante. Ces sommes servent également à faire rayonner la culture québécoise, notamment par la participation à plusieurs évènements culturels. Les activités concernées touchent divers secteurs couverts par la SODEC. Le tableau 1 présente, selon leur type, l'ensemble des sommes consacrées au fonctionnement du commissariat pour les trois derniers exercices.

Tableau 1
Sommes consacrées au fonctionnement du commissariat européen (en dollars)

	2006-2007	2007-2008	2008-2009 (10 mois)
Programmation – évènements	680 436	748 496	1 098 434
Salaires et avantages sociaux	186 182	160 270	117 730
Administration	113 342	108 762	101 278
Total	**979 960**	**1 017 528**	**1 317 442**

Source : SODEC.

5.16 Une part importante des sommes allouées au commissariat est affectée à deux évènements majeurs : la participation au Festival de Cannes en mai et l'organisation du Cinéma du Québec sur le territoire européen en novembre. Les tableaux 2 et 3 présentent un sommaire des coûts relatifs à ces évènements.

Deux évènements majeurs : Festival de Cannes et Cinéma du Québec.

Tableau 2
Coût de la participation de la SODEC au Festival de Cannes (en dollars)

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Aide financière	199 192	201 910	197 512
Frais de déplacement du personnel de la SODEC (y compris l'hôtel et l'avion)	35 260	67 392	64 694
Total	**234 452**	**269 302**	**262 206**

Source : SODEC.

Tableau 3
Coût du Cinéma du Québec sur le territoire européen (en dollars)

	2006-2007*	2007-2008**	2008-2009***
Aide financière	346 871	327 998	551 055
Frais de déplacement du personnel de la SODEC (y compris l'hôtel et l'avion)	6 978	18 783	37 814
Total	**353 849**	**346 781**	**588 869**

* Ces montants comprennent les coûts afférents au Cinéma du Québec à Paris.
** Ces montants comprennent, en plus des coûts du Cinéma du Québec à Paris, les coûts afférents à la première édition du Cinéma du Québec à Lyon.
*** Ces montants comprennent, en plus des coûts du Cinéma du Québec à Paris, les coûts afférents aux premières éditions de Vitrine TV – Québec, du Cinéma du Québec à Liège et à Cannes, de même que ceux de la deuxième édition du Cinéma du Québec à Lyon.

Source : SODEC.

5.17 En vertu d'une entente signée entre la SODEC et le MRI couvrant la période du 1er avril 2006 au 31 mars 2009, les bureaux du commissariat sont situés dans les locaux de la Délégation. De son côté, cette dernière doit lui rendre certains services administratifs.

5.18 Nos travaux nous ont permis de constater que la SODEC devrait revoir ses pratiques de gestion à l'égard du commissariat, notamment en ce qui a trait au contrôle des dépenses et à la circulation de l'information de gestion.

Commissariat : pratiques de gestion à revoir.

Contrôle des dépenses

5.19 En vertu d'une entente signée avec la SODEC, la Délégation générale du Québec à Paris doit effectuer le paiement des factures du commissariat. Ainsi, elle doit s'assurer que la dépense à régler a été engagée conformément aux politiques et aux directives gouvernementales et qu'une information suffisante vient appuyer la transaction. Par la suite, les sommes que la Délégation a déboursées sont facturées à la SODEC.

5.20 Or, l'information que le commissariat transmet à la Délégation pour effectuer le paiement est parfois minimale et insuffisante pour permettre à cette dernière d'évaluer la conformité des dépenses. Nous avons ainsi repéré plusieurs transactions d'un montant variable qui étaient appuyées par de la documentation contenant très peu d'information. Mentionnons deux cas à titre d'exemples. Dans le premier cas, une facture indiquait une dépense de plus de 80 000 dollars justifiée uniquement par la mention « prestations restauration » sans plus de détails. L'autre cas concerne la participation de la Société au Festival de Cannes. Aucune information n'a été fournie concernant le nom des personnes qui ont pris une quarantaine de repas sur le site du Festival (4 repas du midi sont payés d'avance pour chaque jour du Festival, ce qui équivaut à environ 3 000 dollars par année). De façon générale, une facture détaillée vient rarement appuyer les dépenses relatives aux repas et aux frais de représentation payées par le commissariat. Les pièces justificatives présentées se limitent souvent à un reçu ou à un relevé de carte de crédit.

5.21 Mentionnons cependant que, pour plusieurs transactions, le commissariat dispose d'une information plus complète et détaillée que celle qui est transmise à la Délégation pour appuyer le paiement.

5.22 En ce qui a trait à la gestion contractuelle, notre analyse des activités du commissariat nous a révélé que certains contrats avaient été attribués directement aux fournisseurs, alors que le montant était supérieur au seuil requis pour procéder par appel d'offres. Par exemple, nous avons décelé un contrat d'un peu plus de 150 000 dollars pour assumer la production et la coordination d'un évènement majeur. La SODEC nous explique cette situation par le fait qu'il s'agissait, dans certains cas, du seul fournisseur pouvant répondre à ses besoins. La réglementation applicable prévoit qu'une recherche sérieuse et documentée doit être menée afin de démontrer qu'un seul fournisseur est en mesure de répondre au besoin ou que seulement ce fournisseur possède les qualifications nécessaires. Or, le dossier ne contient aucune documentation à ce propos.

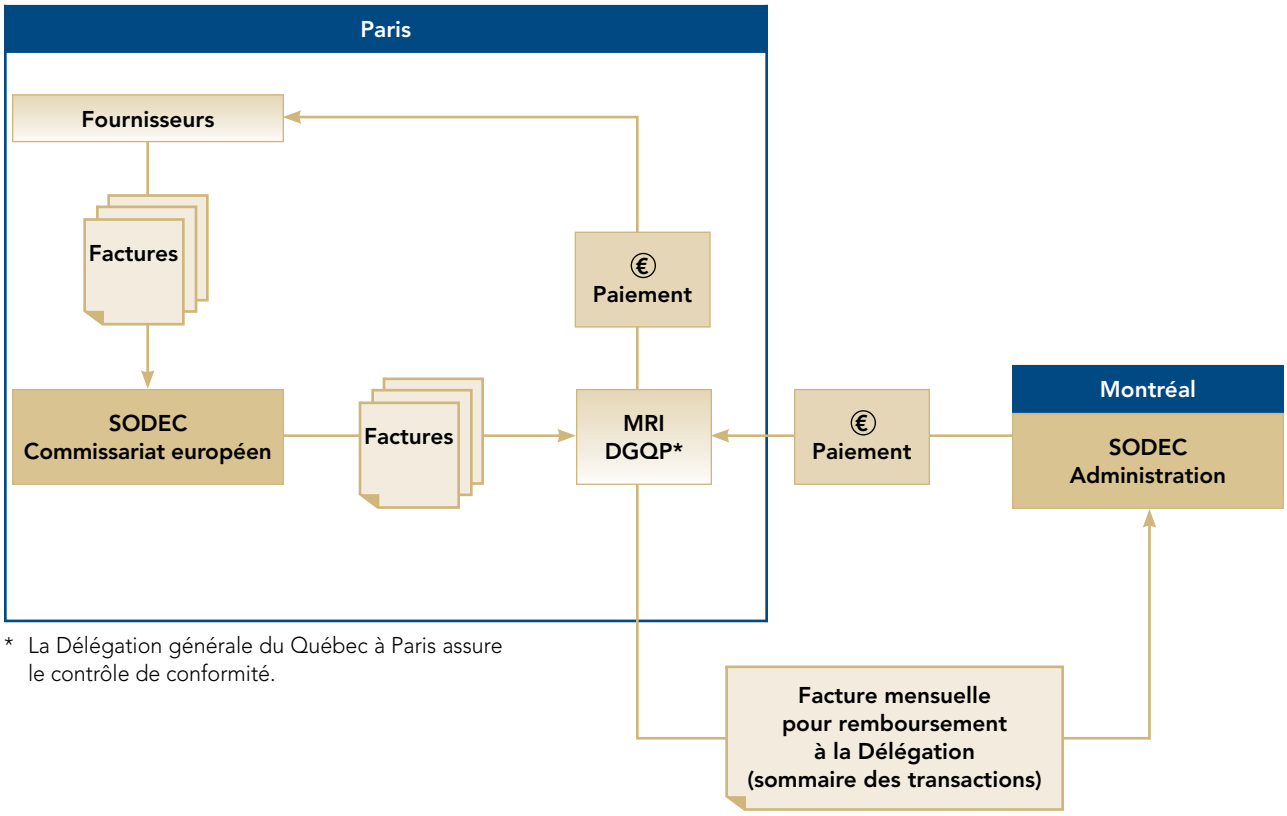
5.23 Finalement, dans le contexte de l'évènement Cinéma du Québec, la SODEC établit plusieurs partenariats qui, dans certains cas, prennent la forme d'ententes signées. Nous avons toutefois noté certaines ententes qui se limitent à un échange de courriels, sans document officiel pour préciser les termes de l'entente. Ces messages électroniques concernent notamment des échanges de services (production, publicité, commandite). À titre d'exemple, en 2008-2009, deux de ces échanges de services représentaient plus de 15 000 dollars.

Certaines ententes se limitent à des courriels, sans document officiel.

Circulation de l'information de gestion

5.24 Selon ce que nous avons constaté lors de nos travaux, la circulation de l'information de gestion entre la SODEC et son commissariat européen se déroule de la façon présentée dans la figure 1.

Figure 1
Circulation de l'information de gestion



* La Délégation générale du Québec à Paris assure le contrôle de conformité.

5.25 En raison de l'importance des sommes en cause, la SODEC doit disposer d'une information complète et suffisante concernant l'ensemble des évènements auxquels participe le commissariat et des coûts rattachés à son fonctionnement. Ainsi, la direction et le conseil d'administration seraient en mesure de prendre une décision plus éclairée quant à la participation ou non à ces évènements et de décider des sommes que la SODEC entend y consacrer.

5.26 Or, la SODEC à Montréal ne possède pas suffisamment d'information sur les activités de son commissariat en particulier sur les dépenses effectuées à l'occasion des deux évènements mentionnés précédemment. De façon générale, elle ne demande pas les pièces justificatives appuyant les dépenses, de sorte que celles-ci ne sont pas examinées.

5.27 Ces renseignements seraient utiles pour connaître les coûts et contrôler les dépenses, étant donné que certaines dépenses particulières du commissariat exigent parfois des explications quant à leur raison d'être ou des justifications lorsqu'elles ne respectent pas la réglementation. Voici quelques cas, à titre d'exemples :

Certaines dépenses exigent davantage d'explications ou de justifications.

- Pour l'édition 2009 du Festival de Cannes, le coût par nuit des 7 chambres que la SODEC a réservées varie de 425 à 831 euros (de 680 à 1 330 dollars). En 2008, pour la location de 8 chambres, le coût se situait entre 395 et 675 euros (entre 590 et 1 010 dollars).

- Lors du Festival de Cannes, la SODEC consacre chaque année plus de 100 000 dollars à la conception et à l'aménagement d'un pavillon de même qu'à la location d'un emplacement pour celui-ci.

5.28 Nous avons recommandé à la Société :

- de s'assurer que les dépenses engagées par son commissariat respectent la réglementation et les principes de saine gestion ;
- de veiller à ce que l'information qu'elle possède au regard des dépenses du commissariat soit suffisante, en temps opportun.

Frais de déplacement et de représentation

5.29 Dans le cadre des activités de la SODEC, ses dirigeants et ses employés engagent des frais de déplacement et de représentation, notamment lorsque la Société participe à des évènements culturels. Le tableau 4 présente la valeur de ces dépenses au fil des années depuis 2003-2004.

Tableau 4
Croissance des frais de déplacement et de représentation (en dollars)

	Total	Variation
2003-2004	211 871	
2004-2005	263 065	24 %
2005-2006	288 534	10 %
2006-2007	320 848	11 %
2007-2008	365 606	14 %
2008-2009 (10 mois)	389 705	7 %

Source : SODEC.

5.30 La politique de la SODEC concernant les frais de déplacement et autres dépenses admissibles stipule que la réglementation gouvernementale s'applique aux dirigeants et aux employés de la Société. Les *Règles sur les frais de déplacement des présidents, vice-présidents et membres d'organismes gouvernementaux* encadrent les dépenses du président et chef de la direction.

5.31 Nous avons analysé les frais de déplacement et de représentation engagés par 12 personnes, dont le président et chef de la direction et 10 autres dirigeants, ainsi que ceux facturés par plusieurs fournisseurs pour les exercices 2006-2007, 2007-2008 et pour les 10 premiers mois de 2008-2009.

5.32 Nos travaux ont permis de constater que ces frais dépassent parfois les règles établies et que, dans certains cas, les fonds publics ne sont pas utilisés avec un souci d'économie.

Frais des déplacements en avion

5.33 Chaque année, la SODEC achète un nombre assez important de billets d'avion soit pour ses employés, soit pour des gens du milieu culturel qui participent aux différentes activités. Bon nombre de ces billets, qui concernent des déplacements entre Montréal

et l'Europe, sont achetés (en euros) directement d'une compagnie aérienne à Paris en vertu d'une entente verbale qui prévoit, outre la commandite de l'évènement Cinéma du Québec, l'application de tarifs préférentiels d'affaires.

5.34 Nos travaux nous ont permis de faire le constat suivant : le coût de plusieurs déplacements effectués par le président et chef de la direction est supérieur à celui payé pour des personnes voyageant à la même période pour participer au même évènement. Dans certains cas, le coût a été plus du double des autres billets même si, selon l'information disponible, ils ont tous été payés au tarif de la classe économique. La SODEC explique cette situation par le fait que, pour le président et chef de la direction, les billets achetés permettent une flexibilité quant à la date de départ ou de retour. À notre avis, cette pratique s'avère discutable étant donné la différence de coût importante et en considérant le fait que les dates des évènements concernés sont connues plusieurs mois à l'avance.

5.35 Nous avons également constaté que plusieurs de ces déplacements ont été effectués en classe affaires. En vertu de l'entente conclue avec la compagnie aérienne, 13 certificats permettant un surclassement en classe affaires ont été remis au président et chef de la direction au cours des deux dernières années. Ce dernier nous a mentionné avoir profité de plusieurs surclassements. L'information disponible ne nous permet toutefois pas de faire le lien entre tous les certificats, les personnes qui en auraient profité et les vols concernés.

5.36 Nous considérons que la SODEC devrait démontrer l'avantage économique de l'entente et se questionner sur l'aspect éthique des surclassements.

Surclassements en classe affaires : une pratique à remettre en question sur le plan éthique.

Frais d'hébergement

5.37 En ce qui a trait à l'hébergement, au Québec ou ailleurs, le *Recueil des politiques de gestion* du gouvernement prévoit un montant maximal applicable au coût de l'hébergement. Ce montant tient compte de la ville ou du pays concerné.

5.38 Nous avons donc examiné, pour la période couverte par notre vérification, le coût de plusieurs nuitées, tant au Québec qu'à l'étranger, pour nous assurer de leur conformité avec les règles établies. Ainsi, nous avons analysé le coût d'un certain nombre de nuitées passées dans des hôtels du Québec, à savoir 66 nuitées pour le président et chef de la direction et 144 nuitées pour les employés de la SODEC. Nos constats sont les suivants :

- Dans plus de 60 p. cent des cas, le coût des nuitées au Québec pour les employés de la SODEC dépassait le montant prévu dans le *Recueil des politiques de gestion*. Le coût de près de 25 p. cent des nuitées excédait 160 dollars.
- En ce qui concerne le président et chef de la direction, pour qui la réglementation permet le remboursement des frais encourus[1], dans près de 40 p. cent des cas, le coût des nuitées variait entre 229 et 299 dollars.

1. Selon la réglementation applicable au président et chef de la direction, lorsque le total des frais d'hébergement excède les montants prévus à cet effet, il a droit au remboursement de l'excédent sur présentation de pièces justificatives.

5.39 Nous avons également examiné le coût que la SODEC a payé pour l'hébergement à l'étranger lors de plusieurs déplacements (San Francisco, Toronto, Francfort, etc.), sauf les frais engagés par le commissariat européen. Il en ressort que le coût de l'hébergement a excédé les montants prévus dans plus de la moitié des cas.

5.40 Nous considérons que la SODEC devrait revoir ses pratiques de gestion en matière d'hébergement pour s'assurer que la réglementation est respectée ou, dans les cas d'exception, que la dépense est engagée avec un souci d'économie.

Hébergement : une utilisation non économique des fonds publics.

Frais de repas et de représentation

5.41 Quant aux frais de repas et de représentation, nos travaux démontrent que de nombreuses réclamations concernent des repas pris entre employés. Lors des déplacements à l'extérieur de Montréal, la facture des repas est souvent réclamée plutôt que les indemnités forfaitaires prévues à cette fin, alors que le remboursement de plusieurs repas pris entre employés à Montréal est effectué sans justification suffisante.

5.42 Pour la période d'avril 2006 à décembre 2008, nous avons observé que la SODEC a payé 181 factures de repas (22 750 dollars) qui réunissaient seulement des employés de la Société. La SODEC a également remboursé plusieurs factures relatives à des repas pris avec les mêmes collaborateurs ou pour lesquels la majorité des personnes présentes provenaient de la Société (69 factures totalisant 13 600 dollars). De plus, un très grand nombre de ces réclamations sont appuyées par des documents insuffisamment détaillés.

5.43 Bien que de tels repas puissent être justifiés selon les circonstances, nous considérons que compte tenu de la période visée, leur nombre est suffisamment important pour que la SODEC se penche sur la pertinence de cette pratique de gestion.

Revoir la pertinence des nombreux repas pris entre employés.

5.44 Finalement, soulignons que des invitations sont généralement jointes aux comptes de dépenses du président et chef de la direction pour justifier sa participation aux différents évènements pour lesquels il réclame des remboursements de dépenses. Nous considérons cette façon de faire comme une bonne pratique.

5.45 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les dépenses relatives aux frais de déplacement et de représentation respectent la réglementation applicable, qu'elles sont justifiées par une documentation suffisante et qu'elles sont engagées avec un souci d'économie.

Accès à l'information

5.46 Au cours de la période visée par notre vérification, une demande d'accès à l'information a été déposée concernant les dépenses engagées par le président et chef de la direction dans le cadre de ses fonctions. Cette demande était en lien avec l'analyse des frais de déplacement et de représentation.

5.47 Nous avons constaté que certaines dépenses avaient été omises, notamment des billets d'avion et des frais d'hébergement, quoiqu'elles étaient concernées par cette demande d'accès à l'information. Par conséquent, nous considérons que ces renseignements auraient dû être connus et divulgués. Le tableau 5 présente les montants rendus publics par rapport à ceux que nous avons compilés.

L'information divulguée était incomplète.

Tableau 5
Renseignements divulgués concernant la demande d'accès à l'information (en dollars)

	2006-2007	2007-2008*
Montant divulgué	27 491	27 114
Autres dépenses retracées qui auraient dû être divulguées	16 840	18 063
Total	**44 331**	**45 177**
Variation	61 %	67 %

* Il s'agit des dépenses engagées par le président et chef de la direction d'avril 2007 à janvier 2008.

5.48 Nous invitons la SODEC à faire preuve de plus de rigueur à l'égard de l'information qu'elle rend publique.

Présentation des frais de déplacement et d'administration

5.49 La SODEC répartit ses frais de déplacement et de représentation dans ses états financiers entre ses dépenses d'administration et ses programmes d'aide financière – affaires internationales. Ainsi, les frais de déplacement engagés hors du Québec sont présentés sous la rubrique « Affaires internationales – autres », alors que les autres dépenses, considérées comme des frais d'administration, sont classées sous la rubrique « Déplacements, représentation et congrès ». Le tableau 6 illustre la répartition de ces frais.

Tableau 6
Imputation des frais de déplacement et de représentation (en dollars)

	Imputés aux frais d'administration	Imputés à l'aide financière	Total
2003-2004	96 007	115 864	211 871
2004-2005	129 684	133 381	263 065
2005-2006	157 134	131 400	288 534
2006-2007	185 555	135 293	320 848
2007-2008	190 588	175 018	365 606
2008-2009 (10 mois)	178 240	211 465	389 705

Source : SODEC.

5.50 L'imputation et la présentation de frais de déplacement dans les programmes d'aide financière peuvent laisser croire qu'il s'agit d'aide octroyée au milieu culturel plutôt que de frais relatifs au déplacement des dirigeants et des employés de la SODEC. Cette façon de présenter les données nous apparaît donc inappropriée.

5.51 Aussi, au cours de l'année 2008, des honoraires ont été payés pour les services d'une assistante pour le commissariat européen. Or, cette somme de près de 54 000 dollars a été inscrite comme de l'aide financière attribuée à deux évènements culturels. À notre avis, il s'agit plutôt de frais d'administration.

5.52 Nous considérons qu'il y aurait lieu pour la SODEC de revoir la pertinence d'une telle pratique.

5.53 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les sommes inscrites aux livres à titre d'aide financière ne concernent pas les frais d'administration de la Société.

5.54 Commentaires de la Société

« **Commentaires généraux.** Le président et chef de la direction de la Société de développement des entreprises culturelles reçoit avec intérêt les recommandations émises par le Vérificateur général du Québec. Dans l'ensemble, le rapport du Vérificateur général recommande à la SODEC :

- de s'assurer que les dépenses engagées par son commissariat respectent la réglementation et les principes de saine gestion ;
- de veiller à ce que l'information qu'elle possède au regard des dépenses du commissariat soit suffisante, en temps opportun ;
- de s'assurer que les dépenses relatives aux frais de déplacement et de représentation respectent la réglementation applicable, qu'elles sont justifiées par une documentation suffisante et qu'elles sont engagées avec un souci d'économie ;
- de s'assurer que les sommes inscrites aux livres à titre d'aide financière ne concernent pas les frais d'administration de la Société.

« Sans produire de recommandation à cet effet, le rapport du Vérificateur général souligne le manque de rigueur de la SODEC à l'égard d'une demande d'accès à l'information relative aux frais de déplacement hors Québec du président et chef de la direction. Malgré notre bonne volonté à vouloir fournir une information juste et adéquate en tout temps, la SODEC reconnaît que l'information relative à cette demande était inexacte. Cette inexactitude s'explique non pas en termes de rigueur, mais bien par un manque d'information financière détaillée au système d'information comptable du siège social concernant les données financières des activités du commissariat. Comme expliqué dans les commentaires de la SODEC à la première recommandation du rapport, des modifications seront apportées pour qu'une telle situation ne se reproduise pas.

« Enfin, la SODEC est satisfaite qu'au terme de cette vérification, les allégations préjudiciables transmises verbalement au président du conseil par diverses personnes et qui ont mené à cette vérification soient écartées. La SODEC accueille favorablement les recommandations et désire simplement apporter quelques commentaires pour préciser ses engagements afin de leur donner suite.

« **Gestion des activités du commissariat européen.** La SODEC s'engage à s'assurer que les dépenses engagées par son commissariat respectent la réglementation relative à l'octroi des contrats et les principes de saine gestion, et s'assurera d'avoir, en temps opportun, les informations de gestion pertinentes.

« La SODEC désire préciser qu'elle dispose de certaines données financières pertinentes à l'égard des évènements gérés par son commissariat. Cependant, elle reconnaît que son système d'information comptable ne possède pas toutes les informations lui permettant de produire des rapports de gestion aussi détaillés que ceux produits pour les activités gérées par son bureau de Montréal. En effet, conformément au protocole d'entente entre la SODEC et le MRI, les dépenses engagées par son commissariat doivent être vérifiées (conformité), comptabilisées et payées par la Délégation générale du Québec à Paris. Par conséquent, l'information financière relative aux activités du commissariat n'est pas suffisamment détaillée au système d'information comptable du siège social. Afin de corriger la situation et compte tenu de l'ampleur croissante des activités du commissariat, la SODEC modifiera son protocole d'entente avec le MRI pour qu'ainsi, la SODEC puisse dorénavant elle-même assumer les vérifications de conformité requises et obtenir les factures détaillées aux fins de gestion et de comptabilisation.

« Le président du conseil d'administration souligne que le rapatriement de ce contrôle de conformité se fera évidemment, comme le prévoient les règles de saine gouvernance, sous la supervision du comité de vérification et du conseil d'administration.

« **Frais de déplacement et de représentation.** La SODEC est en accord avec le commentaire du Vérificateur concernant les dépenses relatives aux frais de déplacement et de représentation et est satisfaite de constater que le rapport ne relève aucun manquement grave à cet égard.

« La SODEC, toujours soucieuse d'améliorer ses méthodes de gestion, entend réviser ses pratiques en matière de frais de déplacement et de représentation. Outre les directives du Conseil du trésor, la SODEC entend notamment bonifier sa directive relative aux frais de déplacement, de représentation, de réunion et de réceptions afin d'encadrer ceux-ci. Par ailleurs, la SODEC reconnaît que des améliorations peuvent être apportées à la documentation des pièces justificatives présentées à l'appui des demandes de remboursement et que les frais encourus en situation d'exception seront documentés davantage. La SODEC exercera, grâce à ses modifications, un contrôle plus serré de ses frais lui permettant ainsi d'engager ses frais avec un souci d'économie.

« D'ores et déjà, la SODEC a pris acte. Depuis le 1er avril 2009, il a été décidé, et ce, jusqu'à la révision de ses pratiques et la bonification des directives pertinentes, de mettre fin à certaines dépenses et d'exiger des pièces justificatives appropriées.

« Par souci de mise en contexte et non pas de justification, la SODEC reconnaît qu'elle achète des billets d'avion "ouverts" en classe économique à un prix supérieur pour le président et chef de la direction. L'agenda du président et chef de la direction étant susceptible d'être modifié à tout moment, surtout dans les cas d'éventuelles commissions parlementaires ou autres exigences du même type, la SODEC a pour pratique l'achat systématique de billets d'avion "ouverts" pour le président et chef de la direction. Dans un souci d'utilisation économique des fonds publics, la SODEC analysera le coût/bénéfice de cette pratique et y apportera les modifications requises, s'il y a lieu.

« **Présentation des frais de déplacement et d'administration.** La SODEC est en accord avec la recommandation du Vérificateur. Elle rejoint d'ailleurs les préoccupations de la SODEC en matière d'inscription aux livres de certaines dépenses administratives à titre d'aide financière.

« En effet, le "Rapport sur la situation financière et mesures de redressement" entériné le 20 mars 2009 par le conseil d'administration de la SODEC propose plusieurs mesures de redressement, dont *la comptabilisation des frais de comité et jury dans les frais d'administration et la comptabilisation des dépenses de mission à l'étranger dans les frais d'administration.* »

Annexe – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent principalement des lois, des règlements et des directives ainsi que des saines pratiques de gestion recensées notamment dans le cadre d'autres vérifications.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que les dépenses du commissariat européen de même que les frais de représentation et de déplacement des dirigeants de la SODEC sont engagés dans le respect de la réglementation applicable et des principes de saine gestion.

Critères d'évaluation

- Les dépenses sont engagées et payées suivant les règles et procédures en vigueur ou, à défaut de cela, selon les principes de saine gestion des fonds publics.
- La SODEC a mis en place des contrôles pour s'assurer de l'application des règles.
- La comptabilisation de ces dépenses tient compte de leur nature et permet d'en faciliter le contrôle.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome I

CHAPITRE 6

Vigie relative au projet Dossier de santé du Québec

Entité vérifiée :

- ministère de la Santé et des Services sociaux

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **6.1**
Recommandations **6.5**
Vue d'ensemble **6.6**
Objectif et portée de notre vigie **6.19**
Résultats de notre vigie **6.21**
- Gouvernance **6.23**
- Planification et suivi des projets **6.32**
- Acquisition de biens et de services **6.64**
- Coûts et financement **6.70**
- Gestion des risques **6.78**
- Gestion du changement **6.82**
- Sécurité **6.87**
- Reddition de comptes **6.92**

Conclusion **6.97**
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Projets relatifs au Dossier de santé du Québec
Annexe 3 – Dossier de santé du Québec *vs* Dossier patient électronique

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux
CAIS	Couche d'accès à l'information de santé
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
DPE	Dossier patient électronique
DSE	Dossier de santé électronique
DSQ	Dossier de santé du Québec
ICP	Infrastructure à clé publique
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
IPM	Index patients maître
ISC	Inforoute Santé du Canada
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RETEM	Réseau de télécommunication multimédia
RSIPA	Réseau de services intégrés aux personnes âgées
RTSS	Réseau de télécommunications sociosanitaire

Faits saillants

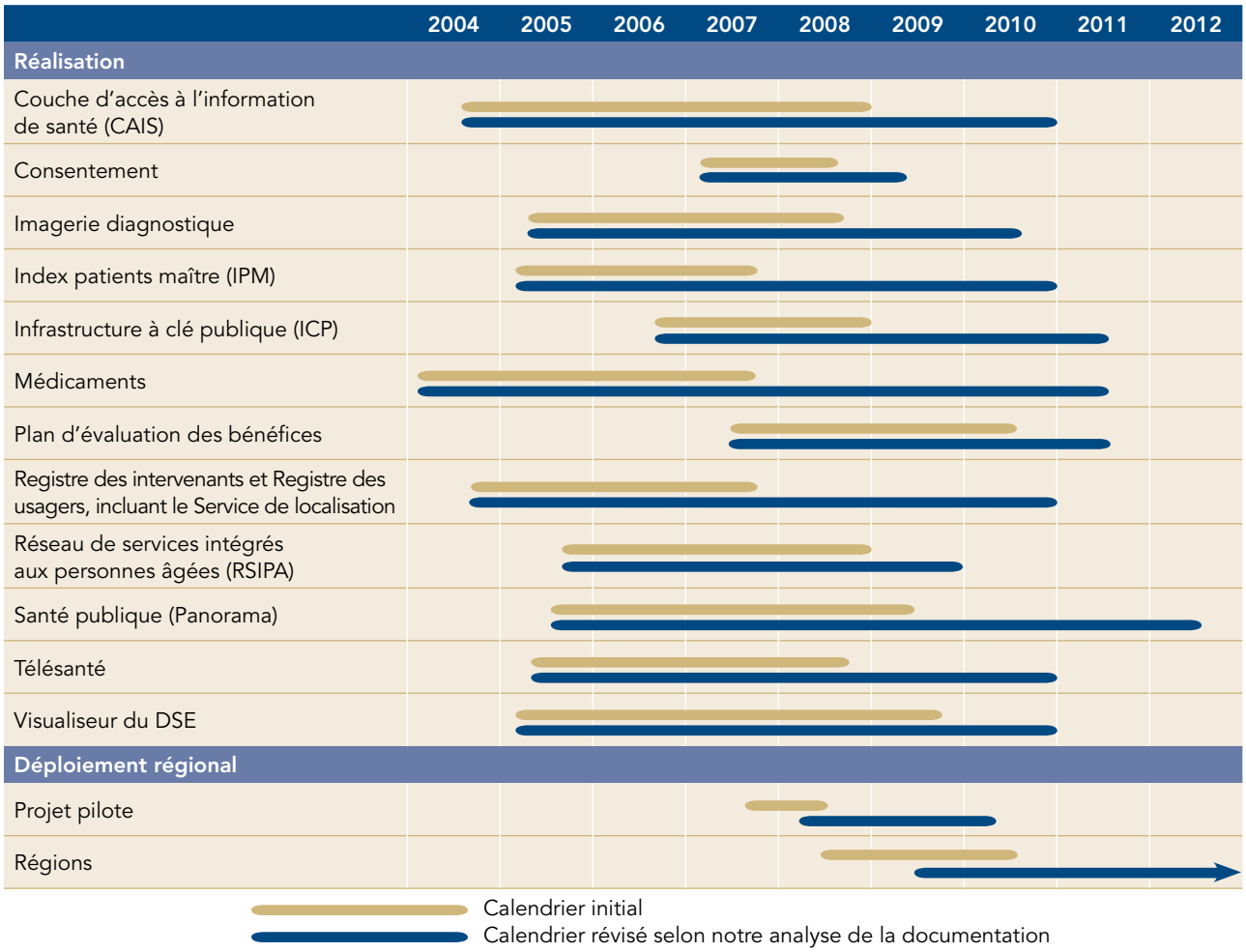
Équipe :
Carole Bédard
Directrice de vérification par intérim
Marthe Baril
Pierre Beaudoin
Claude Dion
Souheil Hassine
Nathalie Lavoie

6.1 Ce rapport présente, pour une deuxième année, les résultats de notre vigie relative au Dossier de santé du Québec (DSQ). Ce dernier a pour but de rendre accessibles électroniquement, aux professionnels de la santé habilités, certaines informations cliniques pertinentes pour le suivi et la prise en charge des patients, quel que soit le lieu où la personne reçoit des services de santé au Québec. Au départ, l'investissement prévu à cet égard était de 563 millions de dollars, financé par le gouvernement du Québec (260 millions) et par Inforoute Santé du Canada (ISC) (303 millions). L'implantation devait se réaliser en quatre ans, soit de 2006 à 2010, avec un nombre d'utilisateurs potentiels évalué à 95 000.

6.2 Nous avons d'abord constaté que 7 des 12 recommandations que nous avions faites en mars 2008 ont donné lieu à des progrès insatisfaisants. De plus, nos travaux ont fait ressortir divers éléments expliquant pourquoi ce grand projet ne se déroule pas comme cela avait été initialement planifié :

- Il y a un risque important que les utilisateurs et les prestataires de services n'adhèrent pas au DSQ. Actuellement, des régions fournissent beaucoup d'efforts pour la mise en place d'un Dossier patient électronique (DPE), et ce, parallèlement au DSQ. Le DPE est le dossier informatisé local du patient. Le développement de ces systèmes d'information mobilise les mêmes ressources, mais différents milieux ont fait du DPE une priorité, ce dernier étant vu comme offrant davantage de bénéfices à court terme que le DSQ. À ce jour, aucune stratégie n'a été établie par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) pour réussir l'arrimage entre le DPE et le DSQ.
- Le ministère a reporté d'une année la date de fin du DSQ, maintenant fixée à juin 2011. Tous les projets qui le composent ont pris des retards de plusieurs mois, voire d'années, et une bonne partie d'entre eux ne se termineront pas avant décembre 2010. Le tableau suivant présente les échéances initiales et révisées des différents projets du DSQ.

Calendrier des projets



- Le projet pilote du DSQ, qui a débuté avec plusieurs mois de retard, devait être mené à terme le 30 juin 2009. Une seconde phase, non prévue au départ, a été ajoutée, ce qui renvoie au 31 mars 2010 la fin de ce projet. Le MSSS continue d'affirmer que le déploiement du DSQ sur le territoire québécois sera amorcé en 2009, ce qui nous laisse perplexes, entre autres parce que cette vaste opération doit se faire après la mise en œuvre du projet pilote. Par ailleurs, un problème a été soulevé lors de l'expérimentation relativement aux données des systèmes de laboratoires hospitaliers, qui doivent alimenter le DSQ. Celles-ci n'ont pas été normalisées et des investissements majeurs sont nécessaires pour régulariser le tout. Pareille situation remet même en cause la présence à l'échelle de tout le Québec de ces données dans le DSQ pour le 30 juin 2011.
- Le MSSS a diminué la portée du déploiement puisque l'objectif est maintenant de dénombrer, d'ici décembre 2010, 5 500 utilisateurs répartis dans 5 à 8 régions. À son avis, c'est la cible minimale afin d'assurer la pérennité des investissements. Toutefois, le ministère n'a pas établi d'échéancier pour l'ensemble des 37 000 utilisateurs, disséminés dans 18 régions. Il considère que l'implantation dépendra de l'adhésion des régions et des prestataires de services.

- Les coûts totaux du DSQ ne sont toujours pas connus. Le montant initial, estimé à 563 millions de dollars, n'a pas été revu en fonction des modifications apportées aux deux autres paramètres, soit la portée et l'échéancier. Il convient d'ajouter à ce montant les investissements préalables d'abord évalués à 327 millions de dollars, qui n'ont pas été révisés non plus. Rappelons qu'ils étaient incomplets l'an dernier. En outre, les coûts récurrents, qui devront être intégrés dans les budgets des entités, ne sont pas encore chiffrés ; or, ils pourraient atteindre 85 millions de dollars annuellement, selon les experts.
- Enfin, le Conseil des ministres n'a pas un portrait juste et à jour quant au déroulement du projet. Des exigences concernant les informations à lui transmettre ne sont pas remplies.

6.3 Somme toute, ni l'échéancier ni la portée définis à l'origine ne seront respectés. De plus, un arrimage efficient entre le DSQ et le DPE est nécessaire. En ce qui a trait aux coûts, ils pourraient faire l'objet de dépassements. Signalons également le risque important que les médecins, les infirmières et les pharmaciens ne donnent pas leur adhésion au DSQ et, par conséquent, n'y participent pas.

6.4 Compte tenu de nos constats et des enjeux associés à ce dossier, nous invitons le ministère à faire le point de façon détaillée sur le déroulement de ce projet et à déterminer les suites à y donner.

Recommandations

6.5 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Gouvernance

(6.31) Nous avons recommandé au ministère d'établir une stratégie pour l'arrimage à court et moyen termes du Dossier de santé du Québec et du Dossier patient électronique.

Planification et suivi des projets

(6.35) Nous avons recommandé au ministère d'obtenir l'engagement officiel de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal pour le déploiement du Dossier de santé du Québec dans cette région.

(6.45) Nous avons recommandé au ministère de s'assurer d'avoir régulièrement, pour ses projets, un portrait fidèle de l'échéancier.

(6.53) Nous avons recommandé au ministère de présenter le rapport d'évaluation du projet pilote, comme cela a été prescrit, et de s'assurer de donner suite aux problèmes soulevés.

(6.63) Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses efforts afin de se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances.

Acquisition de biens et de services

(6.69) Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que le portrait dont il dispose est complet, à jour et fiable de l'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du Dossier de santé du Québec ;
- de s'outiller adéquatement pour effectuer le suivi des contrats et des travaux réalisés dans le cadre du Dossier de santé du Québec.

Coûts et financement

(6.77) Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que tous les coûts du Dossier de santé du Québec ont été estimés et qu'ils prennent en compte les changements apportés à l'échéancier et à la portée des différents projets, notamment des sommes prévues pour les contingences ;
- de vérifier que le financement est disponible en temps opportun pour l'ensemble des coûts essentiels au bon fonctionnement du Dossier de santé du Québec.

Gestion du changement

(6.86) Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la stratégie globale, les démarches et les outils de gestion du changement correspondent à ce qui avait été prévu et qu'ils soient produits en temps opportun.

Reddition de comptes

(6.96) Nous avons recommandé au ministère :

- d'effectuer en temps opportun une reddition de comptes complète au Conseil des ministres ;
- de produire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale qui permet à cette dernière d'avoir une information complète et juste sur le déroulement du Dossier de santé du Québec.

Vue d'ensemble

6.6 Le cabinet du médecin, le centre hospitalier et l'officine de la pharmacie forment une véritable chaîne de communication, et toute erreur dans cette chaîne peut entraîner des conséquences néfastes sur la santé d'un individu – voire lui causer des torts irréparables.

6.7 Le secteur de la santé recueille chaque jour des quantités considérables de données. Lorsque celles-ci sont bien utilisées, elles peuvent améliorer la pratique et les résultats cliniques. L'informatisation du dossier de chaque patient est devenue un moyen indispensable d'améliorer la qualité des soins, tout en permettant la réalisation d'importants gains de productivité. Or, la qualité des soins est fondée sur la qualité des informations et, par le fait même, sur l'échange de données.

6.8 À la suite de nos travaux de vigie de l'an dernier, nous avons livré pour la première fois nos commentaires sur le DSQ. D'après le plan d'affaires 2007-2010 relatif au DSQ, ce dernier contient plusieurs projets visant à rendre accessibles électroniquement, aux professionnels de la santé habilités, certaines informations cliniques pertinentes pour le suivi et la prise en charge des patients, quel que soit le lieu où la personne reçoit des services de santé au Québec.

6.9 Notre intérêt pour le DSQ découle de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence sur la productivité du secteur de la santé des nouvelles pratiques qu'il instaure. Mentionnons que l'échéancier fixé initialement est ambitieux, compte tenu de la portée de ce mégaprojet, de sa complexité, des nombreux projets qui le composent, des projets externes au Bureau du DSQ, lesquels sont autant de préalables à son bon fonctionnement, ainsi que du contexte de sa mise en œuvre, soit celui d'un réseau où les agences et les établissements possèdent une certaine autonomie. Le paragraphe qui suit constitue un bref rappel de l'historique de ce grand projet.

6.10 En mars 2006, le gouvernement du Québec et ISC ont procédé conjointement au lancement du DSQ. Organisation à but non lucratif créée en 2001, ISC a pour mission de favoriser et d'accélérer, à l'échelle pancanadienne, l'élaboration et l'adoption de dossiers de santé électroniques (DSE), ainsi que de normes et de technologies de communication compatibles. L'objectif d'ISC est de s'assurer que le DSE de base et l'infostructure en santé publique seront en place dans l'ensemble du pays en 2015. Tout comme le DSQ, le DSE est un dossier sécurisé qui contient des données importantes sur les antécédents médicaux d'une personne et sur les soins qu'elle a reçus. C'est la forme canadienne du DSQ.

6.11 Selon le MSSS, l'implantation du DSQ constitue la partie essentielle de l'informatisation du réseau québécois de la santé ; de fait, ce dossier servira de moyen d'action pour informatiser les établissements et les cliniques médicales. Le dossier de chaque patient renfermera :

- l'identification de la personne ;
- les renseignements afférents aux contacts professionnels ;
- les allergies et intolérances ;
- les résultats d'examens de laboratoire ;
- les résultats d'examens d'imagerie diagnostique ;
- le profil pharmacologique ;
- les données immunologiques ;
- les données d'urgence.

Structure et contour financier des projets

Mise en œuvre : quatre ans et 563 millions.

6.12 Il avait été initialement prévu que le DSQ serait réalisé en quatre ans, soit de 2006 à 2010. Ce projet représente un investissement de 563 millions de dollars. Le financement provient du gouvernement du Québec (sa part est estimée actuellement à 260 millions de dollars) et d'ISC (qui fournira, au maximum, 303 millions). À l'exception de deux projets qui sont particuliers au Québec, soit l'Infrastructure à clé publique (ICP) et Consentement – Registre et service de gestion, tous les projets ayant trait au DSQ s'intègrent dans les programmes d'ISC et ont pour objet l'instauration du DSE. Une description de chacun des projets est présentée à l'annexe 2.

6.13 La propriété des projets et, éventuellement, des actifs est confiée à différentes entités du réseau de la santé et des services sociaux. Celles-ci sont responsables de leur coût, de leur gestion financière ou de leur réalisation. Approuvés initialement en mars 2006 par le Conseil du trésor, la structure et le contour financier des projets ont de nouveau été approuvés par celui-ci en mars 2008 à la suite de modifications demandées par le MSSS. Le tableau 1 brosse le portrait évolutif de la structure et du contour financier des projets liés au DSQ.

Tableau 1
Structure et contour financier des projets* liés au Dossier de santé du Québec (en millions de dollars)

		Contour financier		Contribution d'ISC
	Propriétaire	Coût approuvé (mars 2008)	Dépenses (30 septembre 2008)	
CAIS, incluant les adaptations à l'ICP	CHQ	40	13	22
Consentement				
• Registre des consentements	RAMQ	5	3	–
• Service de gestion	CHQ	7	1	–
Imagerie diagnostique	ASSS de Montréal**	131	34,5	74
IPM	CHQ	27	18	10
ICP	RAMQ	33	4,5	–
Médicaments	RAMQ	59	24	38
Plan d'évaluation des bénéfices	ASSS de Montréal**	2	0,5	2
Registres des intervenants et des usagers, incluant le Service de localisation	RAMQ	34	15	10
RSIPA	ASSS de Montréal**	5	0,5	4
Santé publique (Panorama)	INSPQ	16	4	9
Télésanté	CHQ	57	1	22
Visualiseur du DSE				
• Dossier de santé électronique • Laboratoires, incluant les services régionaux de conservation	ASSS de Montréal**	147	12	92
Coûts des activités communes aux projets	–	102***	20***	20
Total		**563**	**131**	**303**

* Une description de chacun des projets est présentée à l'annexe 2.

** L'Agence de la santé et des services sociaux (ASSS) de Montréal est fiduciaire de la propriété des actifs visés au nom de toutes les agences.

*** Ces coûts sont imputés aux projets.

CHQ Corporation d'hébergement du Québec

INSPQ Institut national de santé publique du Québec

RAMQ Régie de l'assurance maladie du Québec

Rôles et responsabilités

6.14 Plusieurs acteurs sont appelés à jouer un rôle majeur dans le DSQ. Ce rôle peut notamment s'exercer par rapport au financement, à la propriété des actifs informationnels, à la gestion de la mise en œuvre ou à l'assistance aux établissements de santé et de services sociaux.

6.15 La figure 1 présente les principaux acteurs quant à la réalisation des projets relatifs au DSQ tandis que le tableau 2 précise les rôles et les responsabilités des acteurs.

Figure 1
Principaux acteurs

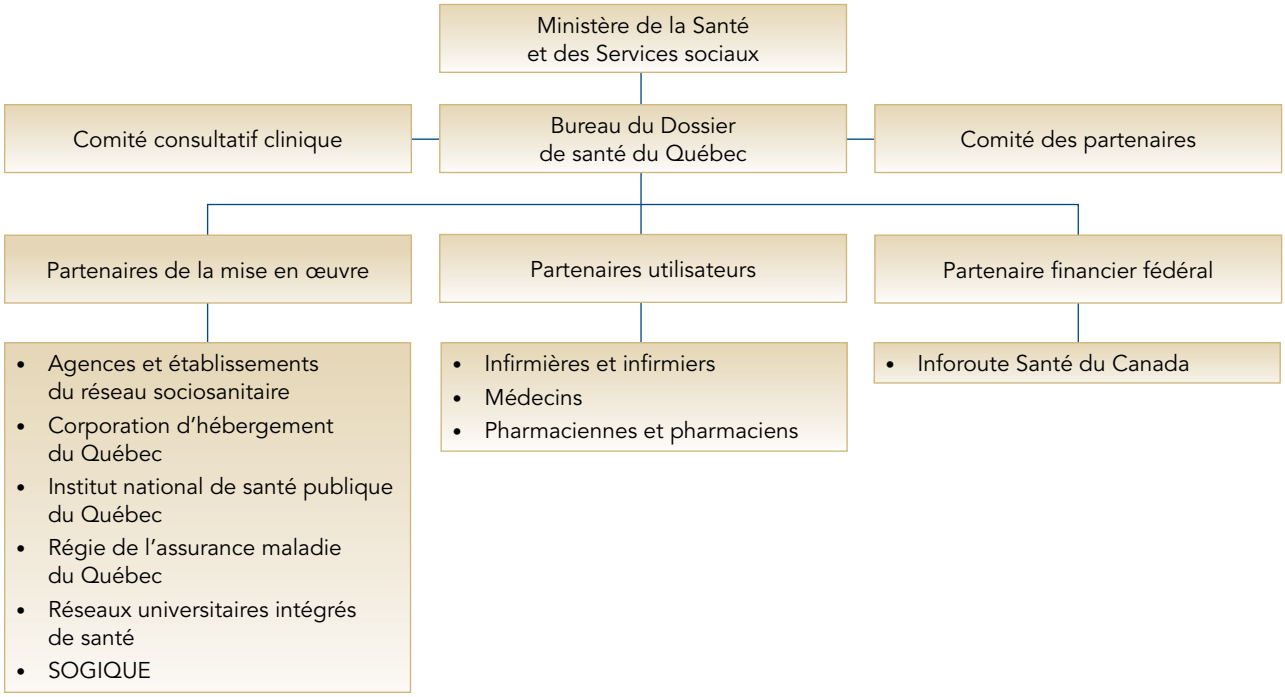


Tableau 2
Rôles et responsabilités des acteurs

Bureau du DSQ	
Un directeur général est responsable de la mise en œuvre du DSQ. La direction sous-ministérielle du MSSS réunit une équipe de plus d'une centaine de personnes-ressources.	• Prendre les décisions voulues et être responsable de la maîtrise d'œuvre des projets ; s'assurer que les projets retenus sont cohérents par rapport aux stratégies et aux politiques gouvernementales ; vérifier que les investissements font l'objet d'une gestion intégrée. • Autoriser la réalisation des projets, leur portée, le budget qui leur est alloué, le calendrier de réalisation, la charte de projet et les ententes avec ISC. • Approuver tout changement majeur concernant le budget, les échéances ou le contenu d'un projet. • Faire le suivi financier des projets et voir à ce que l'enveloppe globale qui lui est confiée soit respectée. • Entériner l'attribution et la signature de contrats avec les fournisseurs et prestataires de services. • Rendre des comptes semestriellement au Conseil des ministres.
Inforoute Santé du Canada	
ISC est une organisation sans but lucratif créée en 2001 à l'instigation du gouvernement fédéral. Les membres du conseil d'administration de cette organisation sont les 14 sous-ministres de la Santé aux niveaux fédéral, provincial et territorial.	• Promouvoir le DSE partout au Canada en travaillant en partenariat avec l'ensemble des administrations publiques du pays. • Investir dans les systèmes de DSE interopérables. • Soutenir le déploiement des solutions en fournissant une expertise appropriée.
Agences de la santé et des services sociaux	
Le ministère remplit sa mission en partageant ses responsabilités avec 18 autorités régionales, qui doivent rendre des comptes quant à l'organisation des services sur leur territoire respectif.	• Assurer, en collaboration avec le Bureau du DSQ, la maîtrise d'œuvre du DSQ sur leur territoire. • Établir, en collaboration avec les établissements et les cliniques médicales de leur région, les conditions favorables à l'élaboration et à la mise en œuvre du DSQ à l'échelle régionale. • Assurer la communication et le suivi avec l'équipe du DSQ et les équipes au sein de chacun des établissements et chacune des cliniques médicales de la région.
Propriétaires d'actifs du DSQ	
ASSS de Montréal **CHQ** Elle possède des biens, principalement immobiliers, utilisés par les agences et les établissements du réseau. **INSPQ** Il a pour mission de soutenir le MSSS et les agences dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de santé publique. **RAMQ** Créée pour mettre en place un régime public d'assurance maladie, elle participe au bon fonctionnement et à l'évolution du système de santé québécois.	• Désignée par le MSSS pour agir en tant que fiduciaire de la propriété de certains actifs du DSQ, au nom des agences. CHQ, INSPQ et RAMQ : • Assurer la gestion contractuelle et financière des projets sous leurs responsabilités et, s'il y a lieu, leur financement temporaire et à long terme. • Rendre des comptes sur la mise en œuvre de ces projets au ministre. CHQ, en particulier : • Depuis juin 2007, assurer un mandat de gestion financière pour l'ensemble du DSQ et fournir un encadrement du processus d'appel d'offres et des activités contractuelles en vue de l'attribution des contrats relatifs aux projets de l'ASSS de Montréal. RAMQ, en particulier : • Réaliser le développement et la mise en œuvre des projets dont elle est propriétaire.
SOGIQUE	
Il s'agit d'une organisation à but non lucratif ; son assemblée générale est composée des présidents-directeurs généraux des agences.	• Assurer la gestion, le développement et la mise en valeur, à partir des orientations ministérielles, d'un portefeuille d'actifs informationnels d'intérêt commun appartenant au réseau de la santé et des services sociaux. • Assurer le développement des projets IPM et RSIPA dans le cadre du DSQ.

Autres acteurs

6.16 Une nouvelle direction générale a été mise en place à l'automne 2008 par le MSSS. Celle-ci a le mandat d'assurer la gouvernance des technologies de l'information du secteur de la santé et des services sociaux, ce qui permet de soutenir les besoins d'affaires de ce secteur. Elle est appelée à exercer un rôle majeur dans la prise en charge du DSQ, particulièrement après le déploiement complet du projet.

6.17 Parmi les autres acteurs importants, il y a les organisations représentant les professionnels de la santé. En effet, l'adhésion et l'engagement de leurs membres sont un gage de succès du DSQ. Il ne faut pas oublier non plus le citoyen, dont le consentement libre et éclairé est essentiel à la réussite du projet.

6.18 Ajoutons à cette liste les centres médicaux spécialisés, les cliniques médicales, les pharmacies communautaires, les laboratoires privés, les fournisseurs et prestataires de services autres que SOGIQUE de même que les réseaux universitaires intégrés de santé de quatre établissements (Université McGill, Université Laval, Université de Montréal et Université de Sherbrooke).

Objectif et portée de notre vigie

6.19 L'an dernier, nous avons mené une vigie relativement au DSQ et notre rapport, déposé en mars 2008, avait pour but d'informer les parlementaires des principaux risques du projet. Compte tenu de l'ampleur de ce dernier, nous avons de nouveau effectué des travaux cette année afin de suivre l'évolution du projet.

6.20 L'objectif principal de cette vérification demeure le même, soit de nous assurer que le MSSS gère le DSQ de façon économique, efficiente et efficace. Les critères d'évaluation rattachés à cet objectif sont énoncés dans l'annexe 1. Nos travaux se sont déroulés d'octobre 2008 à janvier 2009.

Résultats de notre vigie

6.21 Le DSQ est composé de plusieurs grands projets, mobilise de nombreux acteurs, fournisseurs et prestataires de services, et concerne un réseau dont les ressources humaines sont très sollicitées.

6.22 L'an dernier, nous avions formulé plusieurs recommandations au ministère. Nos travaux de cette année nous ont permis de déterminer si elles ont donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 3). Quant aux recommandations pour lesquelles les progrès ont été insatisfaisants, elles seront abordées dans les sections y afférentes.

Tableau 3
Suivi des recommandations formulées en 2008

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Gouvernance		
S'assurer que tous les partenaires du Dossier de santé du Québec ont accès à une instance leur permettant de faire valoir leurs préoccupations.	✓	
Planification et suivi des projets		
Obtenir l'engagement officiel des parties prenantes du Dossier de santé du Québec.		✓
S'assurer que toutes les ententes avec les propriétaires et les fournisseurs de projet sont signées avant d'amorcer les travaux relatifs à la réalisation des projets.	✓	
Poursuivre ses efforts dans la mise en place de mesures d'atténuation pour gérer le risque lié au respect de l'échéancier.	✓	
Se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances.		✓
Disposer d'information suffisante pour relever les écarts importants par rapport au projet initial, le cas échéant, et en évaluer les répercussions.	✓	
Acquisition de biens et de services		
Prendre les moyens nécessaires pour disposer d'une vue d'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du Dossier de santé du Québec.		✓
Déterminer clairement les règles d'acquisition que ses partenaires doivent suivre lors du processus d'appel d'offres et d'évaluation des propositions.	✓	
Coûts et financement		
S'assurer que tous les coûts du Dossier de santé du Québec ont été estimés.		✓
Convenir des sources de financement pour l'ensemble des coûts essentiels au bon fonctionnement du Dossier de santé du Québec.		✓
Reddition de comptes		
Effectuer, comme cela est prescrit dans la décision du Conseil des ministres, une reddition de comptes conforme et en temps opportun.		✓
Produire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale permettant d'avoir une information complète sur le déroulement du Dossier de santé du Québec.		✓
Total des recommandations	**5**	**7**
Pourcentage des recommandations	**42 %**	**58 %**

Gouvernance

Informatisation clinique du réseau de la santé et des services sociaux

6.23 D'après la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, le « ministre définit les orientations et les standards en matière d'actifs informationnels en soutien à la gestion du réseau de la santé et des services sociaux et les agences sont responsables de leur mise en œuvre dans le réseau de la santé et des services sociaux ». D'autre part, il existe un consensus dans le réseau selon lequel les actifs informationnels du secteur sociosanitaire doivent être établis dans une perspective d'intégration et de partage pour pouvoir combler les besoins cliniques.

6.24 Le ministère a brossé en 2004 un bilan sur l'informatisation du réseau sociosanitaire, dans lequel plusieurs des éléments sont encore d'actualité. Il en ressort que les établissements disposent d'un grand nombre d'actifs informationnels qui ont été acquis ou constitués sans perspective d'ensemble, ce qui entraîne des difficultés d'intégration et de partage de l'information. De plus, les normes relatives aux données et les standards en ce qui a trait aux technologies sont établis par les établissements pour des besoins précis ; cependant, aucun inventaire de ces normes et standards n'a été dressé. Enfin, les régions réalisent ou auront à réaliser plusieurs projets, dont le DSQ.

Actifs informationnels acquis sans perspective d'ensemble.

6.25 Selon le ministère, le DSQ est la pièce maîtresse du plan d'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux. Il doit donc permettre le regroupement et le partage des données provenant de plusieurs actifs informationnels ou de dossiers répartis dans divers endroits et la mise en place de normes et de standards. Toutefois, un certain nombre de régions fournissent actuellement beaucoup d'efforts relativement au DPE et elles en ont fait une priorité. Le DPE est le dossier informatisé local du patient. Il s'agit d'un dossier appartenant à un prestataire de services ou à un établissement qui, en plus de contenir les informations nécessaires au DSQ, inclut les conclusions des interactions avec le patient, comme le diagnostic et les notes des professionnels. Bref, il comprend l'ensemble des données cliniques locales d'un établissement ou d'un prestataire de services concernant un patient. L'annexe 3 présente les informations qui devraient être contenues dans le DSQ et le DPE.

6.26 Selon le *Rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé* (rapport Castonguay), 65 p. cent des établissements ont commencé à investir dans un DPE ou en planifient le déploiement. D'autre part, des projets comme le DPE et le DSQ nécessitent des ressources, des processus, des données et des infrastructures qui sont les mêmes. Or, à ce jour, aucune stratégie n'a été établie par le ministère pour l'arrimage à court et à moyen termes de ces deux projets, arrimage qui constitue un enjeu important pour l'adhésion des utilisateurs. En effet, d'après les échanges que nous avons eus avec des intervenants du réseau, ceux-ci ne veulent pas saisir deux fois les mêmes données ni utiliser des infrastructures différentes. De plus, le DPE est vu comme offrant davantage de bénéfices à court terme. Ainsi, il y a un risque important que les utilisateurs et les prestataires de services n'adhèrent pas au DSQ et, ainsi, le relèguent au second plan.

Aucune stratégie d'arrimage entre le Dossier de santé du Québec et le Dossier patient électronique.

Structure de gouvernance du projet

6.27 Comme nous l'avons mentionné l'an dernier, la structure mise en place par le MSSS respecte plusieurs des principes reconnus de saine gestion.

6.28 Au cours de la dernière année, le Bureau du DSQ a pris la décision de mobiliser tous les partenaires par l'entremise du Comité des partenaires. Ainsi, trois rencontres ont eu lieu depuis août 2008.

6.29 Des changements concernant la direction du DSQ sont survenus au cours de la dernière année et d'autres sont prévus prochainement. En septembre 2008, le sous-ministre associé au DSQ a pris sa retraite et le MSSS a nommé le directeur des projets, une ressource en poste depuis le début, au poste de directeur général du projet. Des changements se sont produits également en ce qui a trait à la responsabilité d'au moins quatre projets à cause du départ de ressources externes et de l'arrivée de remplaçants. De plus, à la suite de l'expiration de nombreux contrats de services professionnels, des appels d'offres ont été lancés ; ceux-ci touchent plus de 40 p. cent des postes occupés au Bureau du DSQ. Même si ce dernier mentionne que plusieurs personnes resteront en place, cette mobilité risque de freiner l'avancement de certains travaux puisque les nouveaux venus doivent être en mesure de maîtriser leur environnement avant de pouvoir prendre des décisions éclairées. Cependant, pour diminuer ce risque, une clause d'accompagnement a été inscrite dans les contrats avec les fournisseurs.

Changements dans la direction du projet.

6.30 Par ailleurs, quelques firmes qui représentent les intérêts du client, soit le ministère par l'intermédiaire du Bureau du DSQ, agissent également comme prestataires de services pour ce qui est des travaux de développement des projets liés au DSQ. Une telle situation crée une apparence de conflit d'intérêts. Le ministère a prévu une clause dans les contrats de services professionnels à l'égard de l'indépendance, de l'objectivité et de l'absence de tout conflit d'intérêts, apparent ou réel. Toutefois, cette clause n'apparaît pas systématiquement dans les contrats attribués dans le cadre du DSQ.

6.31 Nous avons recommandé au ministère d'établir une stratégie pour l'arrimage à court et à moyen termes du Dossier de santé du Québec et du Dossier patient électronique.

Planification et suivi des projets

6.32 Amorcée depuis 2004, la planification du DSQ est théoriquement terminée, la réalisation des projets y afférents étant en cours.

Ententes avec les parties prenantes

6.33 L'an dernier, nous avons recommandé au ministère d'obtenir l'engagement officiel des parties prenantes du DSQ et de s'assurer que toutes les ententes avec les propriétaires et les prestataires de services sont signées avant d'amorcer les travaux relatifs à la réalisation des projets. Ces ententes permettent de définir clairement les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs ainsi que de formuler les attentes concernant les travaux à faire et leurs modalités. En 2008, l'entente avec l'INSPQ pour la propriété des actifs a été signée.

6.34 En ce qui a trait aux 18 agences, lors de nos travaux de l'an dernier, 2 d'entre elles n'avaient pas signé d'engagement pour le déploiement du DSQ. En novembre 2008, le conseil d'administration de l'ASSS de Laval a signé un tel engagement. Toutefois, le conseil d'administration de l'ASSS de Montréal n'a toujours pas adopté de résolution pour démontrer son engagement à l'égard du déploiement. Mentionnons que cette dernière région est fiduciaire de certains actifs informationnels liés au DSQ et qu'elle compte 25 p. cent de la population du territoire québécois. Actuellement, cette ASSS concentre ses efforts sur la mise en place d'un DPE dans les établissements, ce qui pourrait retarder son échéancier quant au déploiement sur son territoire.

6.35 Nous avons recommandé au ministère d'obtenir l'engagement officiel de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal pour le déploiement du Dossier de santé du Québec dans cette région.

Partage des coûts avec Inforoute Santé du Canada

6.36 La contribution maximale d'ISC, établie à 303 millions de dollars, est versée à la condition que des ententes particulières de contribution soient conclues entre le gouvernement et le conseil d'administration d'ISC – pour chaque projet et pour les différentes phases de chacun. En 2007-2008, certains projets importants tels les projets Visualiseur du DSE, CAIS et Médicaments n'avaient pas encore fait l'objet d'ententes avec ISC pour leur mise en œuvre, en dépit du fait qu'on en était à la phase de réalisation. Cette situation a été régularisée par la signature d'ententes. Actuellement, une seule entente de financement avec ISC est en cours d'approbation gouvernementale, soit celle liée au projet Registre des intervenants.

Échéancier des travaux

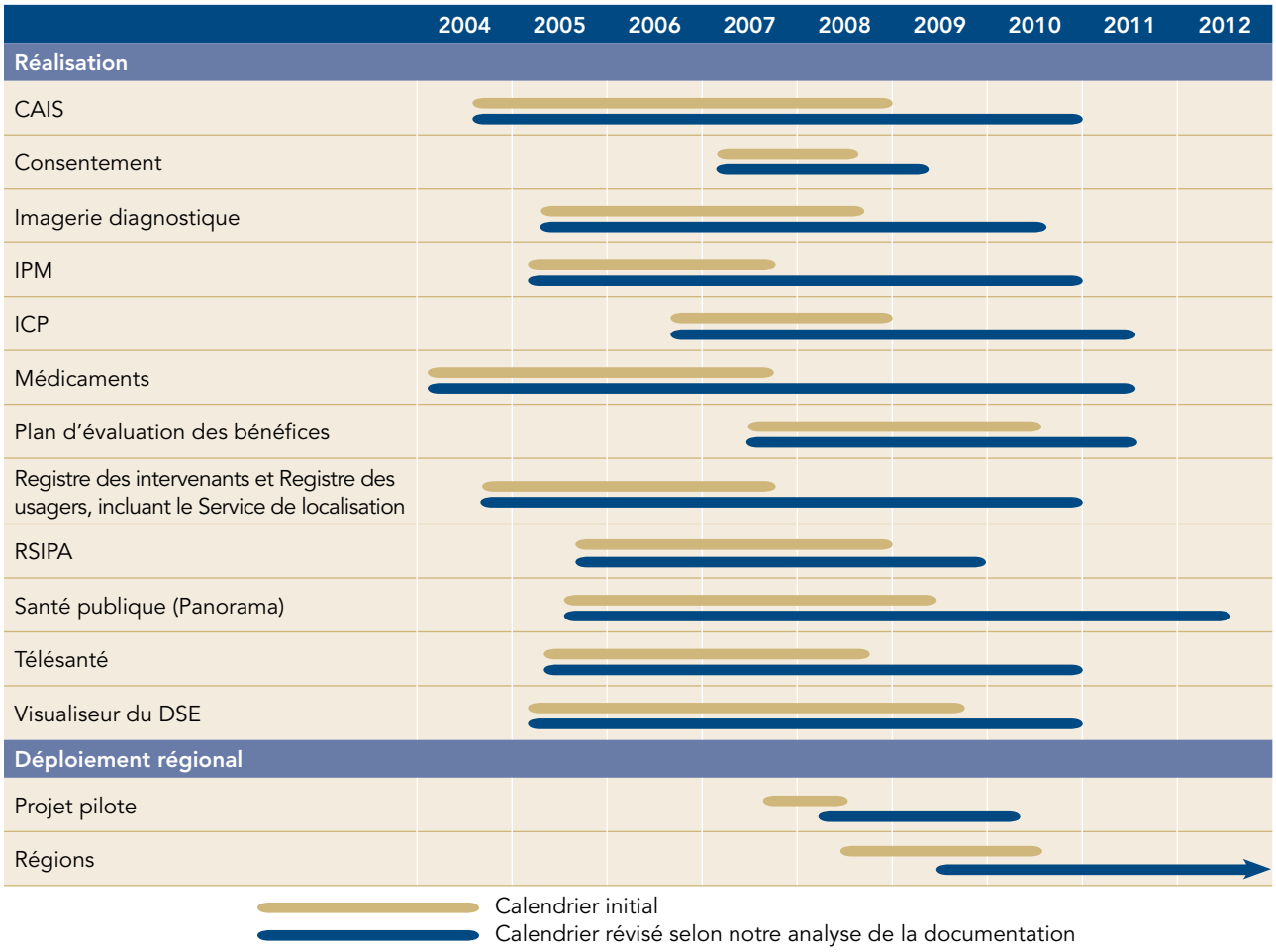
6.37 Selon l'échéancier initial, le déploiement graduel du DSQ avec ses composantes devait débuter dès juillet 2008, soit après la fin du projet pilote. L'objectif visé était que les professionnels de la santé, les cliniques médicales, les centres hospitaliers universitaires, les pharmacies, les centres d'imagerie diagnostique, les laboratoires privés, les centres de santé et de services sociaux ainsi que les autorités de santé publique aient tous accès au DSQ en avril 2010.

6.38 Dans notre rapport de l'an dernier, nous avions mentionné qu'il y avait un risque important rattaché au respect de cet échéancier. Depuis ce temps, le calendrier a évolué. Tout d'abord, le ministère a pris la décision de reporter d'une année la date de fin du projet. Elle s'établit maintenant à juin 2011. Or, cette nouvelle date ne prend pas en compte le projet Santé publique ; en effet, la fin de ce dernier a été remise à juin 2012, notamment à cause du retard dans la livraison du progiciel au Québec et d'une modification possible à la portée de ce projet. De plus, elle exclut le déploiement complet du DSQ dans les régions, déploiement dont nous parlons plus loin dans cette section.

6.39 **Échéance des projets : pas de vue d'ensemble.**

À l'heure actuelle, le Bureau du DSQ ne possède pas de vue d'ensemble des échéances rattachées aux différents projets. Cependant, à partir de plusieurs documents fournis par le Bureau, nous avons conçu un tableau qui présente les échéances initiales et révisées des différents projets du DSQ (tableau 4). Comme on peut le constater, tous les projets ont pris du retard. Certains accusent jusqu'à trois ans de retard ; c'est le cas pour IPM, une fois déployé. En outre, bien que les travaux préparatoires au projet pilote aient été entrepris selon l'échéancier prévu, le déploiement d'une première version pilote a débuté dans la région de la Capitale-Nationale avec six mois de retard. Durant nos travaux, seules les données sur les médicaments étaient disponibles, alors qu'il aurait dû y avoir également celles sur les laboratoires. Elles ont été incluses en février 2009 et le projet pilote devrait se terminer en mars 2010, soit 21 mois plus tard que la date initiale. Ce retard est lié, entre autres, à l'ajout d'une phase au projet pilote, non prévue au départ, laquelle devrait se réaliser de juillet à mars 2010 ; nous en discutons d'ailleurs ci-après.

Tableau 4
Calendrier des projets



Stratégie de mise en œuvre revue récemment.

6.40 Selon l'échéancier initial, une première région devait accueillir le DSQ à compter de juillet 2008. Or, le Bureau du DSQ a récemment révisé la stratégie de mise en œuvre. Celle-ci prévoit l'implantation graduelle dans quelques régions des applications concernant les médicaments, les examens de laboratoire et la radiologie, plutôt que le déploiement en bloc de ces trois secteurs dans toutes les régions.

6.41 L'objectif du plan d'affaires 2007-2010 du DSQ était de déployer celui-ci dans l'ensemble des régions et de joindre 95 000 utilisateurs potentiels. Actuellement, 37 000 utilisateurs, soit des médecins, des pharmaciens et des infirmières, sont visés par le DSQ. Toutefois, aucun échéancier n'a été établi par le MSSS quant à l'atteinte de l'objectif; il considère que cela dépendra de l'adhésion des régions et des prestataires de services.

6.42 Pour assurer la pérennité des investissements réalisés, le Bureau du DSQ a estimé que, d'ici décembre 2010, il faut atteindre la cible minimale de 5 500 utilisateurs répartis dans un minimum de 5 à 8 régions. Notons que celles qui sont visées ne seront couvertes qu'en partie. Les efforts sont maintenant concentrés sur cette cible. Le MSSS précise que la responsabilité et le rythme d'implantation reviennent aux régions. Or, compte tenu des nouveaux objectifs, nous doutons qu'au 30 juin 2011, le DSQ sera déployé en totalité dans les 18 régions.

6.43 Que le début du déploiement soit possible en 2009 nous laisse aussi perplexes. En effet, pour la presque totalité des projets nécessaires au DSQ, Visualiseur du DSE et Médicaments notamment, la date de fin est prévue en décembre 2010 au plus tôt. Le ministère mentionne qu'il révise ces dates, étant donné la nouvelle stratégie de déploiement.

Échéancier et portée définis au départ non respectés.

6.44 Somme toute, ni l'échéancier ni la portée définis initialement ne seront respectés. L'échéance a été reportée d'un an, soit en juin 2011. Quant à la portée, on vise maintenant 5 500 utilisateurs d'ici décembre 2010 et aucun échéancier n'a été établi pour atteindre 37 000 utilisateurs. Malgré une première révision de ces deux éléments par le Bureau du DSQ, celui-ci considère encore que le risque lié au respect de l'échéancier est élevé. Nous partageons ce point de vue.

6.45 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer d'avoir régulièrement, pour ses projets, un portrait fidèle de l'échéancier.

Projet pilote

6.46 En raison de l'envergure et de la complexité du DSQ, le MSSS a décidé qu'avant de procéder à une implantation dans toutes les régions, il était nécessaire de réaliser un projet pilote dans l'une d'entre elles. L'objectif rattaché à cet essai est d'évaluer les composantes en fonction des réalités et des besoins mis en évidence sur le terrain. Les premières étapes prévues sont : une de rodage technologique pour vérifier la faisabilité technique et une autre de pilotage pour expérimenter la valeur clinique. La principale différence entre ces deux étapes consiste dans le nombre d'utilisateurs et le nombre d'endroits où l'application est expérimentée.

6.47 La région sélectionnée pour le projet est celle de la Capitale-Nationale. À ce jour, aucune entente avec l'agence n'a été signée, mais les parties collaborent depuis qu'elles ont commencé les travaux l'été dernier. Rappelons que la conclusion d'une entente entre les parties prenantes permet de définir clairement les rôles et les responsabilités de chacune ainsi que de formuler les attentes concernant les travaux à faire et leurs modalités.

6.48 Le projet pilote a débuté dans la région en juin 2008 et, comme nous l'avons mentionné précédemment, seules les données portant sur les médicaments étaient disponibles. En août 2008, l'expérience de rodage technologique a été temporairement suspendue à cause de l'instabilité du DSQ, instabilité liée à une série d'incidents techniques incluant des ruptures de services et des temps de traitement jugés inacceptables par les cliniciens. Des corrections ont été apportées et le rodage a repris en novembre.

6.49 Le pilotage devait débuter en avril 2009 pour les données se rapportant aux médicaments. On compte ainsi expérimenter le DSQ dans un environnement clinique comprenant plusieurs sites et utilisateurs. En ce qui concerne les données relatives aux examens de laboratoire, la phase de rodage technologique a commencé en février 2009. Selon le décret qui encadre le projet pilote, la date la plus tardive pour la fin du projet est le 30 juin 2009. Or, le Bureau du DSQ prévoit maintenant une seconde phase au projet pilote, et ce, jusqu'en mars 2010. Les principaux objectifs de cette phase, non planifiée au départ, sont notamment de valider la capacité de la solution à traiter un volume élevé de transactions et d'optimiser le volet « performance ». Ainsi, le ministère a amorcé les démarches afin d'obtenir un second décret pour poursuivre le projet pilote au-delà du 30 juin 2009. Par ailleurs, comme il a été entendu avec le gouvernement, la mise en œuvre du projet expérimental doit se faire préalablement à un déploiement sur l'ensemble du territoire québécois afin d'en évaluer la faisabilité, la fiabilité et l'efficacité.

Projet pilote : seconde phase jusqu'en mars 2010.

6.50 D'autre part, en vertu du décret gouvernemental établissant les conditions liées au projet pilote, une évaluation du DSQ doit être effectuée tout au long de l'expérimentation afin de mesurer l'atteinte des objectifs. Ainsi, un rapport d'évaluation trimestriel doit être soumis au ministre de la Santé et des Services sociaux. Bien que le projet soit commencé depuis le printemps 2008, aucun des deux rapports d'évaluation qui auraient dû être produits ne l'avait été pendant nos travaux. Toutefois, le Bureau du DSQ précise avoir eu périodiquement des rencontres aux fins de reddition de comptes avec le ministre et le sous-ministre.

6.51 Un élément important a été soulevé lors de l'expérimentation relativement aux dossiers des patients, soit de s'assurer que toutes les informations relatives à un patient se trouvent dans le DSQ. Toutefois, celles-ci peuvent être incluses dans des dossiers appartenant à des établissements différents et qui, par conséquent, comportent un numéro de dossier distinct. Il faut donc trouver une façon d'apparier les données des établissements avec celles de l'IPM et, par la suite, avec le Registre des usagers, lequel attribue un numéro unique à chaque personne. Dans le cas des systèmes de laboratoires associés au projet pilote, le niveau d'appariement initial était de seulement 30 p. cent. Des modifications ont été proposées pour améliorer la situation, mais des travaux restent à effectuer dans la région.

6.52 Par ailleurs, les données des laboratoires dans les systèmes locaux n'ont pas été normalisées, ce qui cause un problème lorsqu'on essaie de les intégrer dans le DSQ. Le Bureau du DSQ explique cette situation par le fait que les laboratoires hospitaliers ont utilisé des normes différentes lorsqu'ils se sont informatisés. De plus, leur environnement technologique peut difficilement être modifié pour être conforme aux standards technologiques requis par le DSQ. Il s'agit là d'une préoccupation majeure quant à son déploiement, car plus d'une centaine de systèmes locaux de laboratoire des différentes régions sont touchés. L'alimentation provinciale pour juin 2011 est même remise en cause. À cet égard, des investissements devront être effectués et des efforts importants devront être consentis.

6.53 **Nous avons recommandé au ministère de présenter le rapport d'évaluation du projet pilote, comme cela a été prescrit, et de s'assurer de donner suite aux problèmes soulevés.**

Suivi des projets

6.54 L'an dernier, le Bureau du DSQ n'avait pas de portrait juste quant au degré d'avancement des travaux associés aux différents projets, car le degré d'avancement inscrit dans les revues mensuelles à leur égard représentait l'évolution des coûts. Depuis janvier 2009, il s'est doté d'une méthode d'évaluation basée sur le degré d'avancement des travaux. Il lui reste maintenant à la mettre en application pour chacun des projets.

Performance du réseau de télécommunications

6.55 Comme nous l'avons mentionné en 2008, des activités essentielles au bon fonctionnement du DSQ sont sous la responsabilité du ministère, mais non sous celle du Bureau du DSQ. À ce titre, le réseau de télécommunications sociosanitaire (RTSS), qui est en quelque sorte le chemin de fer sur lequel la locomotive du DSQ voyagera, est présentement saturé, plusieurs pannes se produisant chaque année. Son rehaussement est une condition *sine qua non* au succès du DSQ. En effet, le MSSS considère qu'une mauvaise harmonisation entre les activités relatives au rehaussement du RTSS et le DSQ risque de compromettre sérieusement la réussite opérationnelle de ce dernier.

6.56 Récemment, un contrat a été donné à un fournisseur pour intégrer ce réseau dans celui des télécommunications de l'administration publique québécoise, soit le RETEM (Réseau de télécommunication multimédia). Les travaux devraient permettre de répondre aux besoins liés au DSQ, notamment à ceux associés au projet Imagerie diagnostique. En effet, ce dernier suppose une circulation des images qui nécessitera une bande passante importante. Le DSQ nécessitera également une disponibilité permanente du réseau, une portée élargie aux cliniques privées et aux groupes de médecine de famille ainsi qu'une performance accrue. D'ici la mise en place de l'infrastructure nécessaire, le ministère effectue au fur et à mesure le rehaussement du RTSS pour répondre aux besoins du projet Imagerie diagnostique, dont le déploiement dans les régions a débuté. Bref, ces diverses actions devraient permettre d'atténuer le risque lié à la performance du RTSS.

Cadre législatif

6.57 Dans notre premier rapport de vigie, nous avions mentionné que le Québec était la seule province dont le cadre législatif exigeait que le consentement du patient soit explicite. Il fallait donc que celui-ci ait consenti par écrit à la consultation, par les professionnels autorisés, des données le concernant. Toutefois, depuis ce temps, des modifications législatives ont été adoptées pour instaurer le consentement implicite. Ce dernier fait en sorte que le patient consent par défaut à faire partie du DSQ. S'il ne veut pas y adhérer, il doit en faire la demande.

6.58 Des travaux sont en cours afin de proposer des recommandations à l'égard de nouvelles modifications législatives en 2009. De telles modifications permettraient de répondre non seulement à des besoins informationnels, mais également à des besoins opérationnels liés au DSQ. Mentionnons également qu'elles sont nécessaires au déploiement du DSQ.

Plan de main-d'œuvre

6.59 L'an dernier, nous avions recommandé au ministère de se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances.

6.60 Un tel plan permet d'établir le nombre de personnes permettant la réalisation des travaux ainsi que les compétences exigées à court et à moyen terme, et de prendre les moyens qu'il faut pour assurer une relève suffisante. Ce plan est encore plus essentiel pour le DSQ puisque les postes sont occupés en majorité par des ressources externes et que des changements sont prévus prochainement pour plusieurs de ces postes.

6.61 Le ministère a donné suite en partie à cette recommandation en déterminant les postes clés et en prolongeant le mandat des titulaires de ces postes. De plus, le Bureau du DSQ a voulu solutionner des problèmes liés au renouvellement de plusieurs contrats qui arrivaient à échéance à des dates différentes et remédier à l'éparpillement des façons de faire, compte tenu de la présence de plusieurs firmes privées au Bureau. Il a donc lancé trois appels d'offres pour 60 postes requérant des spécialistes. En janvier 2009, un mandat a été confié à une firme afin d'élaborer un plan de main d'œuvre visant la pérennité des connaissances et des pratiques d'une vingtaine de ressources clés du projet.

6.62 Malgré l'importance stratégique du DSQ, peu de ressources internes du ministère sont engagées dans sa gestion. En effet, le ministère a choisi d'y affecter en majorité des ressources externes. Par conséquent, les connaissances sont détenues par des ressources de l'extérieur. En général, dans un projet de cette importance stratégique, on confie à une équipe de travail formée principalement de personnes à l'interne les champs d'activité qui ont un impact organisationnel élevé, mais qui sont de nature peu technique, comme la direction de projet et l'architecture. Rappelons que nous avons traité de ce sujet de façon plus détaillée dans le chapitre 4 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*.

Peu de ressources internes malgré l'importance du Dossier de santé du Québec.

6.63 Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses efforts afin de se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances.

Acquisition de biens et de services

6.64 Nous avions notamment recommandé au ministère de prendre les moyens nécessaires pour disposer d'une vue d'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du DSQ. Le MSSS mentionnait alors que 150 contrats d'une valeur de 334 millions de dollars avaient été signés ou étaient en négociation. Quelques appels d'offres étaient encore à venir et représentaient environ 26,7 millions.

6.65 Bien que le Bureau du DSQ précise qu'il dispose maintenant d'un portrait bonifié et détaillé des contrats, celui-ci gagnerait à être amélioré. Nous avons comparé les informations figurant dans ce portrait avec les données transmises l'an dernier. Or, la valeur totale des contrats signés est de 64 millions de dollars de moins (elle s'élève à quelque 270 millions de dollars). Le Bureau du DSQ signale que l'écart s'explique par la prise en compte de coûts d'entretien et de maintenance de 75 millions de dollars. Ces coûts, qui sont maintenant exclus du calcul, devraient, à notre avis, en faire partie intégrante, car ils sont à l'intérieur de ces contrats.

6.66 Par ailleurs, nos travaux montrent que plusieurs contrats signés ne figurent pas dans le portrait et doivent être ajoutés. Enfin, certaines données sont manquantes, notamment en ce qui concerne les montants des contrats.

6.67 Pour ce qui est du suivi des contrats du DSQ, le Bureau dispose d'un ensemble de directives. Toutefois, des améliorations sont nécessaires pour clarifier le processus par rapport aux activités à effectuer pour assurer le suivi efficace des contrats et des travaux. Cela est d'autant plus important que le ministère, en tant que maître d'œuvre du mégaprojet, entérine l'attribution des contrats et leur signature avec les fournisseurs. De plus, bon nombre de contrats sont en vigueur depuis des mois, voire des années. Récemment, le Bureau du DSQ a commencé le recensement de l'ensemble des exigences figurant dans les contrats avec les fournisseurs et les prestataires de services dans le but de mieux en faire le suivi.

6.68 Notons qu'une nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1er octobre 2008. Tout le réseau, incluant les agences, y est assujetti, ce qui permet d'éviter que les entités appliquent des règles différentes pour un même projet.

6.69 Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que le portrait dont il dispose est complet, à jour et fiable de l'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du Dossier de santé du Québec ;
- de s'outiller adéquatement pour effectuer le suivi des contrats et des travaux réalisés dans le cadre du Dossier de santé du Québec.

Coûts et financement

Estimation et financement des coûts préalables et récurrents

6.70 Dans notre rapport de l'an dernier, nous avions mentionné que les investissements préalables nécessaires au DSQ, estimés initialement à 327 millions de dollars, n'avaient pas tous été recensés. Nos travaux révèlent que le ministère n'a toujours pas évalué tous ces coûts, tels que ceux liés à la mise en place du soutien opérationnel exigé par le DSQ, une fois déployé. De plus, le montant des investissements préalables précisé dans l'étude réalisée en 2008 a été ramené à 250 millions de dollars, le ministère estimant que les 77 millions de dollars liés au volet « consentement » n'étaient plus nécessaires, étant donné que le consentement est maintenant implicite.

6.71 Par ailleurs, l'évaluation des investissements préalables menée par le ministère en octobre 2007 reposait sur des hypothèses et la méthodologie, quoique rigoureuse, offrait un niveau de précision de 80 p. cent et visait 36 000 utilisateurs. Dans l'évaluation, on spécifiait d'ailleurs que cette étude devrait être raffinée au fur et à mesure des développements du DSQ. Par conséquent, nous nous serions attendus à ce qu'une mise à jour de ces coûts soit effectuée, notamment lorsque le ministère a pris la décision de reporter d'un an l'échéancier, ce qui n'a pas été fait. Les estimations initiales pour le rehaussement du RTSS, incluses dans les investissements préalables, sont également à revoir ; d'ailleurs, un contrat a été attribué en janvier dernier concernant ce rehaussement.

Pas de mise à jour des coûts préalables.

6.72 De plus, nos précédents travaux faisaient ressortir que les dépenses récurrentes pour l'exploitation et l'entretien des actifs avaient été estimés par le ministère selon un taux de 15 p. cent, taux suggéré par les bonnes pratiques. Selon une évaluation du MSSS effectuée en 2006, d'ici le déploiement complet prévu en juin 2010, ces dépenses se chiffreraient respectivement à 23, à 52 et à 70 millions de dollars ; elles atteindraient 85 millions à partir de 2011. Toutefois, ces sommes ne tiennent pas compte de la révision de l'échéancier et de celle de la portée. De plus, on n'a pas procédé à une évaluation détaillée de ces coûts ; pourtant, certains actifs informationnels afférents au DSQ, tels ceux liés à l'imagerie diagnostique, sont déjà implantés dans certaines régions. Rappelons que le MSSS a déclaré, au début du projet, que les coûts récurrents seraient payés en partie par des bénéfices récupérés à la suite de la mise en œuvre du DSQ, lesquels ne sont toujours pas appréciés.

6.73 Par ailleurs, les sources de financement quant aux coûts préalables sont maintenant déterminées. Les agences en ont été informées récemment et le ministère est bien au fait que ce financement est essentiel pour s'assurer que chacune priorise ces investissements qui rendront le déploiement du DSQ possible dans sa région. Toutefois, la révision de ces coûts risque d'avoir un impact sur le niveau de financement requis. Enfin, les sources de financement pour les coûts récurrents ne sont toujours pas établies.

Coûts prévus pour les projets

6.74 Le budget portant sur les divers coûts du DSQ est de l'ordre de 563 millions de dollars. En plus des coûts liés aux 13 projets, cette somme inclut notamment des dépenses relatives à la gouvernance et à la mise en œuvre ainsi que des frais d'intérêts.

6.75 Pour chacun des projets du DSQ, des contingences variant de 373 676 dollars à 6,8 millions de dollars ont été prévues. Les contingences doivent permettre de supporter les dépenses associées aux retards concernant l'échéancier, aux imprévus, à la révision de la portée des projets et aux demandes de changement. Ainsi, le projet Santé publique verra fort probablement ses coûts augmenter, étant donné que sa fin a été remise à juin 2012, soit trois ans de plus que prévu, et qu'il est possible que sa portée soit modifiée. Selon les informations que nous avons obtenues, ISC aurait convenu d'un financement supplémentaire. Le montant destiné aux contingences pour le projet, soit 1,1 million de dollars, nous paraît insuffisant pour régler les nouveaux coûts qui y sont rattachés. En outre, on ne connaît pas les effets des modifications éventuelles de la révision de la portée d'ICP sur ce projet ni sur les autres.

6.76 Enfin, les retards dans l'échéancier auront également des répercussions sur les coûts de certains projets puisque des ressources, notamment celles associées au Bureau du DSQ et aux projets, seront requises pour une plus longue période. Dans ce contexte, il y a un risque important que les sommes actuellement réservées aux contingences pour l'ensemble des projets ne soient pas suffisantes afin de couvrir tous les coûts de ceux-ci et qu'il y ait un dépassement du budget.

Risque que les contingences ne soient pas suffisantes.

6.77 Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que tous les coûts du Dossier de santé du Québec ont été estimés et qu'ils prennent en compte les changements apportés à l'échéancier et à la portée des différents projets, notamment des sommes prévues pour les contingences ;
- de vérifier que le financement est disponible en temps opportun pour l'ensemble des coûts essentiels au bon fonctionnement du Dossier de santé du Québec.

Gestion des risques

6.78 Dans notre rapport de l'an dernier, nous avions noté que le Bureau du DSQ avait mis en place les composantes attendues quant à la gestion des risques.

6.79 Lors de nos travaux de cette année, nous avons relevé des risques que nous considérons comme importants, tels ceux liés au respect des coûts et de l'échéancier ainsi qu'au financement disponible pour les coûts préalables et récurrents. Ces risques, ainsi que d'autres, ont été recensés par le ministère.

6.80 Depuis le début de 2008, les risques et les actions à accomplir pour les réduire sont consignés dans des registres qui sont revus et mis à jour mensuellement. Lors de la révision, on modifie les informations sur les risques et les actions envisagées en vue de diminuer l'importance du risque selon les résultats des discussions. Or, les descriptions des actions à accomplir sont trop succinctes pour que l'on puisse déterminer la façon dont elles permettent de réduire les risques.

Registres des risques et des actions tenus à jour.

6.81 Enfin, le registre des risques ne permet pas de comparer le niveau de gravité d'un risque par rapport au niveau de gravité du mois précédent. Il est donc plus difficile de suivre les variations périodiques des risques.

Gestion du changement

6.82 La gestion du changement, pour ce qui est du DSQ, comporte plusieurs objectifs, notamment les suivants :

- cerner les changements générés par le DSQ ;
- déterminer les répercussions positives et négatives de ces changements ;
- faciliter la transition de la situation actuelle à celle visée ;
- fournir aux clientèles cibles le soutien nécessaire pour qu'elles puissent adopter les comportements requis et exercer les compétences nécessaires au bon moment.

6.83 L'an dernier, les travaux relatifs à la gestion du changement ne faisaient que débuter et nous avions invité le ministère à les poursuivre. Depuis, des activités ont été menées. L'équipe devait, entre autres, produire une stratégie globale et intégrée de gestion du changement et mettre au point les approches, les démarches et les outils nécessaires à sa mise en œuvre. Cette stratégie devait contenir notamment les changements générés par le DSQ, leur impact, les clientèles cibles de même que les actions permettant de passer de la situation actuelle à celle visée.

6.84 Or, la stratégie produite ne porte pas sur tous les éléments prévus. En effet, bien que les changements soient précisés, ils sont constitués principalement des nouvelles fonctionnalités liées au DSQ, telles que l'accès à certaines données de santé en ligne ou encore les composantes technologiques. Quant aux répercussions tant sur les processus que sur les clientèles cibles, elles ne sont pas mentionnées. De plus, des biens livrables n'ont pas été produits, des démarches n'ont pas été accomplies et des outils, pourtant prévus dans la planification initiale, ne sont toujours pas élaborés. C'est le cas notamment de la stratégie de mobilisation et de la stratégie d'accompagnement. Pourtant, afin de faciliter le changement, ces éléments sont particulièrement importants.

6.85 Bref, les travaux ont pris du retard et il y a un risque important que les objectifs liés à la gestion du changement ne soient pas atteints. Rappelons que le succès du projet dépend largement de la capacité des responsables de s'assurer de l'adhésion et de la participation des médecins, des infirmières et des pharmaciens, qui sont les principaux utilisateurs potentiels du DSQ. Leur adhésion et leur participation sont également fortement influencées par le degré d'utilité qu'ils attribuent au DSQ ainsi que par leur degré de maîtrise des nouvelles technologies.

6.86 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la stratégie globale, les démarches et les outils de gestion du changement correspondent à ce qui avait été prévu et qu'ils soient produits en temps opportun.**

Sécurité

6.87 La mise en place du DSQ permettra notamment la circulation de l'information confidentielle relative aux patients dans les établissements du réseau sociosanitaire, les cliniques médicales et les pharmacies communautaires ainsi que son partage. D'ailleurs, cette circulation et ce partage de l'information sont les deux aspects significatifs à l'origine du projet DSQ. Un environnement très sécuritaire est donc de rigueur, surtout en ce qui a trait à l'accès au DSQ par les professionnels de la santé qui seront habilités à l'utiliser.

6.88 L'épine dorsale de toute la sécurité informatique associée au DSQ est la CAIS. Elle est constituée d'un ensemble de services et composantes qui permet, entre autres, la certification des utilisateurs du DSQ et le chiffrement (cryptage) de l'information qui y circule. Ce type d'infrastructure est largement employé dans les technologies de l'information et est un moyen efficace pour assurer un niveau très élevé de sécurité.

6.89 De façon pratique, le professionnel de la santé qui est habilité aura accès par le Visualiseur du DSE aux données, telles que les examens de laboratoire et le profil pharmacologique, seulement après validation de son identité. De plus, l'information qui lui sera accessible sera celle nécessaire à ses activités professionnelles, laquelle s'établira en fonction des droits d'accès qui lui auront été attribués. Ainsi, pour un même patient, un médecin aura un niveau d'accès aux données différent de celui d'un pharmacien ou d'une infirmière.

6.90 Plusieurs saines pratiques de gestion ont été relevées pour ce qui est de la planification de la sécurité informatique du DSQ. On a notamment accompli les actions suivantes :

De saines pratiques pour la planification de la sécurité.

- documentation du plan de gestion des risques liés à la sécurité du système d'information ;
- élaboration des procédures de journalisation pour l'enregistrement et le suivi de toutes les interventions afférentes au système ;
- élaboration des procédures de gestion des accès logiques permettant d'utiliser le système pour éviter que des personnes non autorisées puissent y accéder ;
- élaboration de mécanismes reliés à la protection des communications externes pour s'assurer que la confidentialité des dossiers de santé est protégée pendant les échanges externes ;
- élaboration d'un plan de secours pour la continuité des opérations.

6.91 À la suite de l'expérimentation pilote, le Bureau du DSQ réfléchit actuellement sur tout le processus entourant la gestion de l'accès aux applications par les professionnels. Le défi consiste maintenant à mettre en place les contrôles qui ont été planifiés pour garantir la sécurité informatique du DSQ.

Reddition de comptes

6.92 Une reddition de comptes complète et faite en temps opportun constitue une saine pratique de gestion qui permet de s'assurer qu'on a exercé une surveillance rigoureuse du déroulement d'un projet, du coût et du respect de l'échéancier. C'est pourquoi, dans notre rapport de l'an dernier, nous avions recommandé au ministère d'effectuer une reddition de comptes conforme et en temps opportun au Conseil des ministres et de produire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale qui permet à celle-ci d'avoir une information complète sur le déroulement du DSQ.

6.93 Une décision du Conseil des ministres du 22 mars 2006 fait en sorte qu'un bilan semestriel doit lui être présenté. Ce bilan doit préciser l'état d'avancement des travaux, la situation financière, l'évaluation des risques et, le cas échéant, l'état des mesures correctrices proposées. Depuis cette date, seulement trois documents ont été produits, alors qu'il aurait dû y en avoir cinq.

6.94 L'analyse du contenu des bilans déposés en décembre 2006, en février 2008 et en octobre 2008 révèle que les obligations prescrites par le Conseil des ministres et le Conseil du trésor n'ont pas toujours été remplies. Comme le montre le tableau 5, en plus des obligations de mars 2006, de nouvelles exigences ont été formulées par le Conseil du trésor en septembre de la même année. Or, aucun des trois documents déposés à ce jour ne satisfait pleinement à ces exigences.

Trois documents déposés : exigences non satisfaites.

Tableau 5
Informations incluses dans les bilans semestriels

	Décembre 2006	Février 2008	Octobre 2008
Exigences établies en mars 2006 par le Conseil des ministres			
État d'avancement des travaux	Oui	Oui	Oui
Situation financière du DSQ	Oui	Oui	Oui
Évaluation des risques et, le cas échéant, des mesures correctrices	Non	Oui	Non
Exigences établies en septembre 2006 par le Conseil du trésor			
État de situation des sommes engagées par ISC, incluant les remboursements (pour les 303 millions de dollars)	Non	Non	Non

6.95 Quant à la reddition de comptes déposée à l'Assemblée nationale, l'analyse du contenu du rapport annuel de gestion du ministère pour 2007-2008 montre qu'elle est trop succincte pour permettre aux parlementaires d'avoir un portrait juste et complet du projet. De fait, l'information présentée ne renseigne pas le lecteur sur le degré d'avancement des travaux, l'échéancier, les retards, les coûts et les principaux risques associés au projet.

6.96 Nous avons recommandé au ministère :

- d'effectuer en temps opportun une reddition de comptes complète au Conseil des ministres ;
- de produire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale qui permet à cette dernière d'avoir une information complète et juste sur le déroulement du Dossier de santé du Québec.

Conclusion

6.97 Cette vigie indique que le MSSS a appliqué de saines pratiques de gestion à l'égard de la planification de la sécurité. Par ailleurs, il a mis en place une nouvelle direction générale pour assurer la gouvernance des technologies de l'information du secteur de la santé et des services sociaux. Le Bureau du DSQ compte confier graduellement la gestion opérationnelle de l'ensemble du projet à cette direction.

6.98 Nos travaux de l'an dernier avaient fait ressortir que l'échéancier retenu par le MSSS était ambitieux, compte tenu notamment de la portée de ce mégaprojet et des nombreux projets qui le composent. D'autre part, nous avions alors souligné que le risque était élevé de ne pas respecter les échéances. La vérification de cette année a révélé les éléments suivants :

- Tous les projets ont pris des retards de plusieurs mois, voire d'années. Comme les dates de fin de plusieurs de ces projets sont en décembre 2010 et celle du projet pilote en mars 2010, nous doutons que le ministère puisse entreprendre le déploiement du DSQ en 2009, comme il le prévoit actuellement.
- Bien que la date de fin du DSQ ait été reportée d'une année et qu'elle soit maintenant en juin 2011, la portée du déploiement du DSQ a été diminuée. Pour assurer la pérennité des investissements réalisés, 5 500 utilisateurs au minimum, répartis dans quelques régions, seront ciblés d'ici décembre 2010. Le ministère n'a établi aucun échéancier précisant à quel moment les 37 000 utilisateurs, disséminés dans 18 régions, seront joints.
- Tous les coûts associés au DSQ ne sont toujours pas connus. Le portrait relatif aux coûts préalables, lesquels étaient estimés initialement à 327 millions de dollars, n'a pas été mis à jour, alors qu'il aurait dû l'être. De plus, les coûts récurrents ne sont pas connus non plus. Enfin, le Bureau du DSQ est actuellement en train de réviser les besoins liés à certains projets.
- Deux éléments préalables essentiels au déploiement du DSQ et encore en devenir sont la standardisation des technologies et la normalisation des données. En effet, la résolution des problèmes liés à l'intégration au DSQ des données de laboratoires provenant des systèmes locaux constitue un enjeu majeur pour l'accès à ce domaine. L'alimentation provinciale pour juin 2011 est remise en cause.
- La stratégie globale et intégrée en matière de gestion du changement n'est pas complète et des biens livrables de même que des outils qui avaient été prévus n'ont pas été produits. Mentionnons que la façon dont est exercée la gestion du changement peut influencer de manière significative les résultats du déploiement du DSQ.

6.99 Somme toute, ni l'échéancier ni la portée définis initialement ne seront respectés. Quant aux coûts, il se pourrait qu'ils soient dépassés. Enfin, il y a un risque important que les médecins, les infirmières et les pharmaciens ne donnent pas leur adhésion au DSQ et, par conséquent, n'y participent pas.

6.100 Compte tenu des constats figurant dans le présent rapport et des risques importants qui sont associés au DSQ, nous invitons le ministère à faire le point de façon détaillée sur le déroulement de ce projet et à déterminer les suites à y donner.

6.101 Commentaires du ministère

« **Gouvernance.** Le Dossier de santé du Québec (DSQ) rend accessibles, aux cliniciens de santé habilités, les informations cliniques pertinentes des dossiers d'un citoyen du Québec, quel que soit le lieu où le citoyen reçoit ses services à travers le Québec, sauf s'il a refusé d'y participer.

« Pour leur part, les dossiers patients électroniques sont complémentaires au DSQ et visent l'informatisation des activités cliniques au niveau de chaque établissement et clinique médicale. Ces dossiers constituent une version informatique des dossiers locaux des patients et des fonctions internes telles que la prise de rendez-vous et les requêtes électroniques d'examens diagnostiques peuvent y être associées.

« Le ministère a entrepris différents travaux d'orientation et de normalisation qui permettront d'assurer l'interopérabilité et la complémentarité des dossiers patients électroniques développés dans les établissements et les cliniques médicales avec le DSQ.

« **Planification et suivi des projets.** Nous convenons de l'importance d'obtenir l'engagement officiel au déploiement du DSQ de la part du conseil d'administration de l'Agence de Montréal, mais tenons à souligner qu'à ce jour la collaboration est excellente et des réalisations concrètes sont déjà présentes.

« Le Bureau du DSQ possède depuis ses débuts un plan maître détaillé permettant de suivre l'ensemble des composantes de son projet au niveau des échéanciers. Nous acceptons la recommandation de nous assurer que cet outil technique de gestion de projets soit régulièrement mis à jour et, également, entendons produire un portrait sommaire simple permettant une visualisation rapide de l'échéancier.

« Nous convenons d'effectuer une reddition de comptes sur le projet pilote, au ministre de la Santé et des Services sociaux, selon les modalités prescrites au décret gouvernemental.

« Le ministère va poursuivre les efforts déjà entrepris pour l'élaboration d'un plan de main-d'œuvre ainsi que le transfert de connaissances. Déjà des travaux ont été entrepris afin de définir une stratégie de prise en charge du DSQ au fur et à mesure de sa mise en opération. À court terme, cette stratégie s'appuiera sur une collaboration et un partage de responsabilités entre les ressources internes du ministère et celles de partenaires ayant une expertise dans l'exploitation de grands systèmes tels que la Régie de l'assurance maladie du Québec et la société de gestion informatique SOGIQUE.

« **Acquisition de biens et de services.** Avec la collaboration de l'équipe de vigie du VGQ [Vérificateur général du Québec], nous entendons revoir nos systèmes d'enregistrement des contrats, spécialement par le biais d'une redéfinition de la nature des contrats qui sont sujets à suivi, de façon à nous assurer que le portrait des contrats soit conforme.

« Dans le cadre du projet du DSQ, l'acquisition de biens et de services par contrats se fait majoritairement par les différentes entités du réseau de la santé et des services sociaux (RAMQ, CHQ, INSPQ et ASSS de Montréal) qui sont propriétaires désignés des actifs. Cependant, le Bureau du DSQ agit comme maître d'œuvre de l'ensemble des travaux. Dans ce contexte, nous verrons à éclaircir les responsabilités de suivi des différentes natures de contrats, avec la collaboration de l'équipe de vigie du VGQ, afin de nous assurer que les contrats font l'objet d'un suivi efficace.

« **Coûts et financement.** Dans le cadre de l'exercice budgétaire annuel du Bureau du DSQ, les prévisions budgétaires seront révisées et tiendront compte de la nouvelle stratégie de mise en œuvre adoptée au début de 2009, en même temps que sera révisée l'utilisation des sommes prévues pour les contingences.

« L'évaluation des investissements préalables qui a été réalisée en octobre 2007 a permis d'identifier les travaux et les coûts d'informatisation du réseau devant être coordonnés avec la mise en place du DSQ ; une stratégie de financement de ces investissements a aussi été préparée. Au fur et à mesure du déploiement du DSQ, les travaux préalables à effectuer dans les régions et les établissements seront planifiés et, si nécessaire, l'évaluation de leurs coûts sera révisée. De même, la planification des travaux requis pour la migration du réseau de télécommunications RTSS vers le RITM [Réseau intégré de télécommunication multimédia] est en préparation et elle permettra d'évaluer si les investissements initialement prévus doivent être révisés.

« En ce qui concerne les dépenses d'opération du DSQ, une première évaluation de celles-ci a été effectuée et planifiée pour l'année 2009-2010. Le ministère verra à compléter et à mettre à jour cette évaluation selon l'avancement du DSQ et le rythme de sa mise en opération.

« **Gestion du changement.** La stratégie globale, les démarches et les outils de gestion du changement seront revus en fonction de la nouvelle stratégie de mise en œuvre, adoptée au début de 2009. Ensuite, nous convenons que les outils qui seront requis selon cette nouvelle approche, seront rendus disponibles en temps opportun.

« **Reddition de comptes.** Nous sommes d'accord avec ces deux recommandations. »

6.102 Nous tenons à signaler que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères retenus proviennent, avec les adaptations requises, de différentes sources.

Ils émanent principalement du *Capability Maturity Model Integration* (CMMI), version 1.2, préparé par le Carnegie Mellon Software Engineering Institute (SEI). Il s'agit d'un recueil de bonnes pratiques à appliquer dans tout projet informatique si l'on veut livrer un produit à temps, dans le respect des budgets et à la satisfaction du client. Nous nous sommes inspirés également des travaux du bureau du vérificateur législatif américain, soit le Government Accountability Office (GAO). De plus, nous avons eu recours au *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) publié par le Project Management Institute (PMI). Cet ouvrage nous a été utile pour certains éléments non traités par le CMMI. Mentionnons également l'utilisation du *Guide for Assessing the Security Controls in Federal Informations Systems*, de juillet 2008, réalisé par le National Institute of Standards and Technology (NIST). Enfin, quelques critères ont été puisés dans des vérifications antérieures.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère gère le projet de façon économique, efficiente et efficace.

Critères d'évaluation

Le ministère :

- a déterminé, dès le début du projet, une structure de gestion de projet qui en favorise la gouvernance efficace ;
- s'est assuré que les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes sont bien définis ;
- détermine les besoins à satisfaire, les exigences légales applicables, les objectifs visés ainsi que les cibles à atteindre le plus tôt possible ;
- évalue les coûts du projet et les bénéfices qui y sont liés ;
- exerce une gestion efficace des risques ;
- s'assure que les biens et services requis par le projet sont acquis avec un souci d'économie ;
- a mis en place une stratégie pour gérer le changement en vue de sensibiliser, de former et de soutenir tant les utilisateurs que la clientèle ;
- effectue le suivi du projet sur une base régulière ;
- effectue périodiquement une reddition de comptes appropriée au Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale.

Annexe 2 – Projets relatifs au Dossier de santé du Québec

Nom	Description
Couche d'accès à l'information de santé	Infrastructure technologique permettant la gestion des communications et le contrôle des accès au dossier de santé
Consentement – Registre et service de gestion	Infrastructure technologique permettant d'identifier les usagers ayant donné leur consentement pour la constitution de leur dossier de santé électronique et l'accès à ce dernier
Imagerie diagnostique	Systèmes par territoire de réseau universitaire intégré de santé pour mettre à la disposition des praticiens les images et les résultats d'imagerie diagnostique
Index patients maître et Registre des usagers	Infrastructures et services aux fins de l'identification des usagers pour soutenir la consolidation des index patients locaux, faciliter l'échange d'information et vérifier en ligne l'admissibilité aux programmes
Infrastructure à clé publique	Service de certification, d'authentification et d'identification des intervenants, ainsi que de leurs droits d'accès au dossier de santé
Médicaments	Système de collecte et de conservation des données et d'accès aux renseignements sur la médication délivrée aux usagers ; dans un premier temps, création d'un profil pharmacologique et, dans un second temps, mise en place de l'ordonnance électronique et de l'aviseur pharmacothérapeutique
Registre des intervenants	Registre des intervenants travaillant dans le réseau de la santé et des services sociaux pour soutenir l'accès au dossier clinique des usagers ainsi que la gestion de la sécurité et faciliter leur identification
Réseau de services intégrés aux personnes âgées	Première phase d'études et d'expérimentation d'un système soutenant la mise en place d'un réseau de services intégrés aux personnes âgées
Santé publique (Panorama)	Surveillance et protection de la santé dans le domaine des maladies infectieuses
Télésanté	Systèmes divers soutenant la télésanté, la téléformation, la téléconsultation et le télétriage entre les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et pour les professionnels de la santé
Visualiseur du DSE	Outils technologiques de visualisation et d'accès au dossier de santé électronique interopérable, ainsi que dépôts régionaux de conservation des données sur les résultats de laboratoire

Source : MSSS.

Annexe 3 – Dossier de santé du Québec *vs* Dossier patient électronique

Le tableau ci-dessous est une analyse comparative succincte du Dossier de santé du Québec (DSQ) et du Dossier patient électronique (DPE). La principale différence entre ces deux outils concerne la portée : le DSQ est de niveau **provincial** alors que le DPE est de niveau **local** (un ou plusieurs établissements, cliniques et GMF, ou encore, une région).

	DSQ	DPE
Description	Outil de visualisation permettant de rendre accessibles électroniquement aux professionnels de la santé habilités certaines données cliniques pertinentes pour le suivi et la prise en charge de patients, quel que soit le lieu où le patient reçoit des services de santé au Québec	Outil de saisie et de visualisation permettant de rendre accessibles électroniquement aux professionnels de la santé habilités l'ensemble des données cliniques pour le suivi et la prise en charge de patients à l'intérieur d'un ou de plusieurs établissements du réseau de la santé, d'une ou de plusieurs cliniques médicales, pour une même région. Connu aussi sous le nom de : • DPI (Dossier patient informatisé) • DME (Dossier médical électronique) • EMR (Electronic Medical Record) • DCI (Dossier clinique informatisé)
Informations cliniques	**Au niveau provincial :** • l'identification de la personne • les coordonnées des contacts professionnels • les allergies et intolérances • les résultats d'examens de laboratoire • les résultats d'examens d'imagerie diagnostique • le profil pharmacologique • les données immunologiques • certaines données d'urgence	**Au niveau local :** • l'identification de la personne • les coordonnées des contacts professionnels • les allergies et intolérances • les résultats d'examens de laboratoire • les résultats d'examens d'imagerie diagnostique • le profil pharmacologique • les données immunologiques • les données d'urgence • le diagnostic • les notes des professionnels C'est l'équivalent électronique du dossier médical que l'on retrouve traditionnellement sur support papier.
Utilisateurs	Médecins, pharmaciens et infirmières des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, des cliniques médicales, des pharmacies communautaires de toute la province – Cible minimale pour décembre 2010 : 5 500 utilisateurs répartis dans un minimum de 5 à 8 régions	Professionnels de la santé dans un établissement de santé ou une clinique médicale
Mise en œuvre	Projet pilote en cours à Québec jusqu'en mars 2010	Seuls 16 % des établissements utilisent le DPE localement, notamment ceux des régions de la Montérégie et de l'Estrie ; 65 % des établissements ont commencé à investir dans un tel système ou en planifient le déploiement, notamment ceux de la région de Montréal.
Coût	Coût total prévu de 563 M$ financé à 46 % par le gouvernement du Québec et à 54 % par ISC	Coût total non connu – Variable d'un projet à l'autre
Degré de priorité	Selon le MSSS, le DSQ est la pièce maîtresse du plan d'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux.	Un certain nombre de régions fournissent actuellement beaucoup d'efforts relativement au DPE et elles en ont fait une priorité, notamment la région de Montréal. Le rapport Castonguay recommande que la priorité soit fixée sur le déploiement du DPE dans chacun des établissements et dans les cliniques de santé.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;

- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;

- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général du Québec



Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le



Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2e trimestre 2009
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-55977-1 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-55978-8 (version PDF)

