



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

**RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2002-2003
TOME II**

Chapitre



***Suivi de vérifications
de l'optimisation des ressources***



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5.1.1
LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE	
Travaux effectués auprès de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec	5.2.1
Conclusions générales	5.2.5
Objectifs et indicateurs de mesure	5.2.8
Information de gestion	5.2.13
Encadrement des ressources humaines	5.2.22
Promotion de la loi	5.2.26
Organismes collecteurs	5.2.31
Régime d'apprentissage	5.2.37
Programme de subventions	5.2.44
Reddition de comptes	5.2.92
IMPLANTATION D'EMPLOI-QUÉBEC	
Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et auprès d'Emploi-Québec	5.3.1
Conclusions générales	5.3.5
Planification de l'implantation	5.3.7
Mise en place d'Emploi-Québec	5.3.12
Cadre de gestion	5.3.47
GESTION DES RÉPERCUSSIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES LIÉES AUX JEUX DE HASARD ET D'ARGENT	
Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes	5.4.1
Conclusions générales	5.4.7
Évolution des jeux de hasard et d'argent	5.4.11
Rôles et responsabilités des acteurs québécois	5.4.13
Besoins d'information	5.4.19
Mécanisme d'information indépendant et continu	5.4.28

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

ALV	Appareil de loterie vidéo	MFQ	Ministère des Finances du Québec
CCLAT	Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CLE	Centre local d'emploi	PAMT	Programme d'apprentissage en milieu de travail
CSMO	Comité sectoriel de main-d'œuvre	RACJ	Régie des alcools, des courses et des jeux
FQRSC	Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture		
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec		



INTRODUCTION

- 5.1.1** Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées.
- 5.1.2** Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences.
- 5.1.3** Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale*	1995-1996, tome II, chapitre 4
Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	1999-2000, tome I, chapitre 5
Implantation d'Emploi-Québec	1999-2000, tome I, chapitre 6
Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	1999-2000, tome I, chapitre 12

* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 2 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur la santé mentale.

- 5.1.4** À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 86 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 24, 80, 50 et 60 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.
- 5.1.5** La plupart de ces taux sont en deçà de nos attentes; par surcroît, l'un d'entre eux est nettement insatisfaisant. Les entités devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées.



TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Nombre*	Recommandations			
		Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale**	26	12	12	61	15
Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	41	17	63	15	5
Implantation d'Emploi-Québec	12	–	50	42	8
Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	5	20	40	20	20

* Deux des recommandations, qui étaient sans objet, ne sont pas considérées à des fins statistiques.

** Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 2 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur la santé mentale.



LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Travaux effectués auprès de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec

Suivi mené par

Diane Petitclerc

Directrice de vérification

Anne DeBlois

Pierre Parent

Gaétan Poitras

- 5.2.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec, agence du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Nos travaux ont pris fin en août 2003.
- 5.2.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif de nous assurer qu'Emploi-Québec et la Commission s'étaient dotées des bases nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi. Celle-ci vise à améliorer la qualification des travailleurs québécois et à accroître de ce fait l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre.
- 5.2.3** Nos travaux cherchaient également à établir si les orientations, les subventions accordées, l'activité des organismes collecteurs de même que le régime d'apprentissage favorisaient la concrétisation des attentes du législateur. De plus, nous voulions obtenir l'assurance qu'Emploi-Québec et la Commission disposaient de mécanismes pour mesurer objectivement et régulièrement les résultats obtenus et qu'à la suite de cette évaluation les correctifs étaient apportés, au besoin. Enfin, nous souhaitions vérifier si le ministère de la Solidarité sociale – devenu le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille – et Emploi-Québec rendaient compte de leurs activités en démontrant qu'elles répondaient aux objectifs de la loi.
- 5.2.4** Le 8 octobre 2003, dans un projet de règlement, le gouvernement a fait savoir son intention de hausser de 250 000 à un million de dollars, à compter du 1^{er} janvier 2004, la masse salariale des employeurs au delà de laquelle ils sont tenus de participer au développement de la formation de la main-d'œuvre. Par conséquent, les cotisations perçues, qui servent à verser des subventions, devraient diminuer de façon importante, selon la Commission. Il est trop tôt pour apprécier l'impact de cet allègement sur l'investissement en formation fait par les entreprises qui ne seront plus assujetties. C'est pourquoi les conclusions du présent suivi ne tiennent pas compte de ce changement, notamment en ce qui a trait à la promotion de la loi et aux orientations du plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre.

Conclusions générales

Progrès satisfaisants pour 80 p. cent des recommandations.

- 5.2.5** Toutes nos recommandations, sauf deux qui n'ont été aucunement appliquées, ont suscité des gestes concrets. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 80 p. cent des cas. En effet, des 41 recommandations formulées initialement, 20 p. cent n'ont pas donné lieu à des correctifs suffisants.



- 5.2.6** Des améliorations substantielles ont été apportées, entre autres, au régime d'apprentissage et au suivi des dossiers de subventions. Toutefois, des sujets n'ont pas reçu toute l'attention voulue, notamment le plan d'affectation des ressources du Fonds ainsi que la production en temps opportun d'une information de gestion de qualité.
- 5.2.7** Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Objectifs et indicateurs de mesure				
Traduire l'objet de la loi en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats.		CPMT EQ		
Définir des indicateurs de mesure.		CPMT EQ		
Mesurer les résultats obtenus afin d'appliquer les correctifs appropriés.		CPMT EQ		
Information de gestion				
Préciser l'information de gestion nécessaire à l'application de la loi en fonction de leurs besoins respectifs.		CPMT EQ		
Déterminer le moment où cette information est requise.		CPMT EQ		
Produire, en temps opportun et en fonction des besoins, une information de qualité.			EQ	
Encadrement des ressources humaines				
Préciser les responsabilités que chacun doit exercer.		EQ		
Améliorer l'encadrement du personnel affecté à l'application de la loi.				EQ
Promotion de la loi				
Intensifier leurs efforts pour promouvoir la loi de façon à atteindre les objectifs visés.		CPMT EQ		
Organismes collecteurs				
Poursuivre l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence des organismes collecteurs en tant que moyen favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.		CPMT EQ		
Exercer une meilleure surveillance des organismes collecteurs reconnus.		EQ		



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Régime d'apprentissage				
En vue de planifier la relance du régime d'apprentissage				
– évaluer les besoins du marché;		CPMT		
– agir de concert avec le ministère de l'Éducation et les entreprises;	CPMT			
– prendre en considération toutes les données nécessaires à cet exercice, notamment les coûts du régime et les résultats des projets expérimentaux.	CPMT			
Programme de subventions				
Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre				
Préciser les besoins en formation de la main-d'œuvre.			CPMT	
S'assurer que les orientations du plan d'affectation				
– tiennent compte des besoins;			CPMT	
– sont approuvées en temps opportun;	CPMT			
– permettent d'atteindre les objectifs de la loi.			CPMT	
Critères d'admissibilité, barèmes, limites et modalités d'attribution				
S'assurer que les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution sont suffisamment précis et complets de telle sorte qu'ils favorisent le respect des orientations.			CPMT	
Octroi des subventions				
<i>Délais d'octroi</i>				
Poursuivre ses efforts pour diminuer les délais d'octroi des subventions.		EQ		
<i>Information insuffisante</i>				
Obtenir et fournir l'information suffisante pour la prise de décision.		EQ		
S'assurer de détenir l'information suffisante nécessaire à la prise de décision.	CPMT			
<i>Admissibilité des projets</i>				
S'assurer				
– que le plan d'affectation ne contient pas de contradiction;	CPMT			
– que le guide de présentation d'une demande de subvention respecte le plan d'affectation;	EQ			



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
– que les projets dont le financement est recommandé respectent le plan d'affectation;		CPMT		
– de l'admissibilité du promoteur et du projet en vertu du plan d'affectation.		EQ		
Ententes contractuelles Établir des ententes contractuelles précises avec les promoteurs afin de délimiter clairement l'objet de l'aide accordée et de faciliter le suivi des projets subventionnés.	EQ			
Suivi des subventions Déterminer ses besoins en matière de suivi et les faire connaître à Emploi-Québec.		CPMT		
Revoir les modalités régissant le versement des subventions en fonction des besoins des promoteurs.				CPMT
Instaurer rapidement une procédure de suivi				
– respectant les exigences de la Commission;			EQ	
– permettant d'effectuer un suivi adéquat des dossiers de subventions.		EQ		
Tenter de recouvrer les montants versés en trop.		EQ		
Reddition de comptes Rendre compte, dans les délais prescrits, des résultats obtenus au regard de l'application de la loi.		EQ MESSF		
Nombre de recommandations	7	26	6	2
Répartition	17%	63%	15%	5%
Gestes concrets		95%		
Application complète ou progrès satisfaisants		80%		

CPMT Commission des partenaires du marché du travail
 EQ Emploi-Québec
 MESSF Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille



Objectifs et indicateurs de mesure

- 5.2.8** En 1999-2000, l'objet de la loi n'avait pas été traduit en objectifs précis et mesurables : seulement deux indicateurs avaient été déterminés. Pour le premier, on n'exerçait qu'un suivi annuel tandis que le second n'était plus mesuré depuis 1998, vu la suspension du régime d'apprentissage. Faute d'information quantitative fiable, le rapport sur la mise en œuvre de la loi serait préparé à l'aide de données qualitatives.
- 5.2.9** Nous avons recommandé à Emploi-Québec et à la Commission de traduire l'objet de la loi en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats, de définir des indicateurs et de mesurer les résultats obtenus afin d'appliquer les correctifs appropriés.
- 5.2.10** Depuis, la Commission et Emploi-Québec ont élaboré des objectifs assortis de cibles et d'indicateurs. Les objectifs sont précis, mesurables et axés sur les résultats, mais ils ne traduisent que partiellement l'objet de la loi. Ils concernent l'augmentation des budgets destinés à la formation et le rehaussement de la qualification d'un groupe restreint de salariés. Pour ce qui est des cibles, elles sont valables. Ajoutons qu'un des objectifs énoncés n'est accompagné d'aucune cible.
- 5.2.11** Les objectifs, les cibles et les indicateurs recouvrent peu les effets recherchés par le législateur par l'accroissement de l'investissement dans la formation. En effet, un seul objectif traite de l'incidence des sommes investies dans la formation sur la qualification de la main-d'œuvre. Aucun élément ne traite de leur répercussion sur l'emploi, l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre. Emploi-Québec nous indique qu'elle poursuit des travaux visant à évaluer l'ensemble des effets recherchés en vue de déposer auprès du gouvernement, en 2005, un rapport sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. Cet exercice d'évaluation est une tâche complexe. Par conséquent, notre recommandation à cet égard sera appliquée si Emploi-Québec effectue cet exercice sur une base quinquennale.
- 5.2.12** Par ailleurs, Emploi-Québec compile une fois l'an la plupart des indicateurs, alors qu'elle devrait le faire plus fréquemment, par exemple tous les trois mois, afin de prendre des mesures en temps opportun, s'il y a lieu. En règle générale, les données compilées datent déjà de plusieurs mois, remontant parfois à près de deux ans, comme nous en traiterons plus en détail à la section suivante. Il n'est donc pas étonnant qu'aucun correctif n'ait été appliqué par la Commission ou Emploi-Québec par rapport aux résultats mesurés.

Des efforts à consentir pour évaluer l'incidence des sommes investies.

Information de gestion

- 5.2.13** À l'époque, ni la Commission ni Emploi-Québec n'avaient défini leurs besoins en matière d'information de gestion. En plus d'être souvent produite avec beaucoup de retard, celle-ci était insuffisante, autant en ce qui concernait les documents nécessaires à la Commission que les rapports élaborés par Emploi-Québec.



- 5.2.14** En outre, Emploi-Québec ne traitait pas avec assez de régularité les renseignements transmis par le ministère du Revenu concernant les entreprises assujetties à la loi. Par ailleurs, le formulaire visant à recueillir les renseignements sur les dépenses de formation admissibles des employeurs n'avait pas produit les résultats attendus : des données étaient erronées en raison de la difficulté des employeurs à saisir la nature de l'information demandée. Emploi-Québec avait décidé de ne pas contraindre ceux qui n'avaient pas transmis leur formulaire à le faire, malgré un faible taux de réponse.
- 5.2.15** L'ensemble de ces lacunes faisait en sorte que des décisions pouvaient être prises sans être appuyées de façon adéquate. Aussi avons-nous recommandé à la Commission et à Emploi-Québec de préciser l'information de gestion nécessaire à l'application de la loi en fonction de leurs besoins respectifs et de déterminer le moment où cette information est requise. Nous avons également recommandé à Emploi-Québec de produire, en temps opportun et en fonction des besoins, une information de qualité.
- 5.2.16** En novembre 2000, Emploi-Québec a défini ses besoins et a déposé à la Commission un document précisant la nature et la fréquence des rapports à préparer. Toutefois, ce document n'a pas encore reçu l'aval des autorités et il n'a pas été mis à jour. En conséquence, l'information de gestion n'est pas actuellement produite en fonction de besoins clairement définis par les deux entités. Des renseignements sont parfois colligés à la suite de demandes ponctuelles, mais aucun processus n'encadre le tout.
- 5.2.17** Même si la quantité et la qualité de l'information de gestion se sont améliorées, ainsi que les délais de production, des progrès restent à faire.
- 5.2.18** Chaque mois, Emploi-Québec produit des rapports destinés aux membres de la Commission concernant les subventions accordées aux employeurs et les sommes disponibles dans le Fonds. Toutefois, on n'y trouve aucune analyse.
- 5.2.19** Outre qu'elle est sous-exploitée, la banque de données servant à préparer ces rapports comporte des erreurs relativement au montant des subventions et à leur date d'attribution, ce qui influe sur la qualité de l'information.
- 5.2.20** Tous les délais indus n'ont pas été éliminés. Par exemple, la production du bilan quantitatif annuel accuse encore un retard moyen de près de 19 mois, ce qui occasionne des problèmes quant à la compilation des indicateurs, comme nous l'avons mentionné à la section précédente. Ainsi, Emploi-Québec continue de ne traiter qu'une fois l'an les données visées, même si elles lui sont fournies mensuellement par le ministère du Revenu. Au surplus, elle attend que leur validation par le ministère soit complétée à plus de 80 p. cent avant de préparer son bilan, sans avoir établi si elle pouvait dégager des tendances précises plus tôt. Le motif de cette attente est basé sur des discussions tenues il y a cinq ans dans le cadre d'une réunion avec le ministère du Revenu et portant sur la valeur statistique des données. Or, Emploi-Québec n'a pas déterminé depuis si la situation qui avait cours à l'époque a changé et si les décisions prises lors de cette réunion sont encore valables.

L'information de gestion n'est pas produite en fonction de besoins clairement définis.



5.2.21 D'autre part, le formulaire servant à recueillir les renseignements sur les dépenses de formation des employeurs a été modifié pour 1999 et il est maintenant accompagné d'explications plus étoffées. Le taux de réponse est en hausse par rapport à celui de 1998 (qui était de 55 p. cent); il a atteint 67 p. cent en 2001. Emploi-Québec effectue des rappels, mais en l'absence de sanction réglementaire, plusieurs ne s'acquittent toujours pas de leur obligation. Un taux de réponse supérieur améliorerait pourtant la précision du rapport statistique préparé depuis 2001 à l'aide des données tirées des formulaires. Enfin, les employeurs n'ont plus à déclarer sur le nouveau formulaire les cotisations versées dans le Fonds; en 1997 et en 1998, les données recueillies à cet égard étaient généralement erronées. Emploi-Québec se réfère directement à l'information détenue par le ministère du Revenu.

Encadrement des ressources humaines

5.2.22 En 1999-2000, l'encadrement des ressources humaines était insuffisant. En effet, les descriptions d'emploi n'étaient pas toutes à jour et certaines responsabilités étaient mal définies. En outre, il n'y avait aucune planification visant à structurer les interventions des employés travaillant en région. Nous avons alors recommandé à Emploi-Québec de préciser les responsabilités que chacun doit exercer et d'améliorer l'encadrement du personnel affecté à l'application de la loi.

Des responsabilités ont été précisées.

5.2.23 Les descriptions d'emploi de l'effectif du bureau central ont été mises à jour au cours de la dernière année. Quant aux responsabilités propres aux personnes travaillant en région, elles n'ont pas encore été spécifiées dans leur description d'emploi.

5.2.24 Par ailleurs, la planification des interventions faites en région laisse toujours à désirer. Par exemple, pour un outil mis à la disposition du personnel concerné, aucun plan d'action n'a été proposé et aucun suivi n'a été exercé.

5.2.25 Ajoutons que la fréquence des rencontres tenues avec le personnel en région est encore faible. La situation est d'autant plus problématique que, depuis 2000, il y a eu de nombreux mouvements d'effectifs.

Promotion de la loi

5.2.26 La vérification initiale avait montré que les activités menées en vue de promouvoir la loi, en particulier celles relatives au programme de subventions, n'avaient pas atteint les objectifs visés.

5.2.27 La promotion de la loi n'avait pas ciblé les employeurs qui n'investissaient pas 1 p. cent de leur masse salariale en formation. Au surplus, le programme de subventions n'avait pas reçu toute l'attention voulue. En effet, les plans de communication ne comportaient aucune stratégie à ces égards.

5.2.28 Nous avons donc recommandé à Emploi-Québec et à la Commission d'intensifier leurs efforts pour promouvoir la loi de façon à atteindre les objectifs visés.



La campagne de promotion n'est pas restée sans écho.

- 5.2.29** Emploi-Québec a accompli plusieurs gestes pour mieux faire connaître le Fonds et inciter les employeurs à réaliser des activités de formation, appliquant ainsi la stratégie de promotion à court terme adoptée par la Commission en mai 2000. Les interventions ont été restreintes aux petites et moyennes entreprises qui, comme l'expérience le montre, consacrent moins de budget à la formation que les grandes.
- 5.2.30** La campagne de promotion n'est pas restée sans écho : la plupart des fonds disponibles sont maintenant accordés annuellement en subventions. En l'absence de données récentes, la Commission et Emploi-Québec ignorent notamment si le nombre d'employeurs qui n'offrent pas assez de formation a réellement fléchi et si leurs dépenses à cet égard ont augmenté.

Organismes collecteurs

De nouvelles façons de faire seront expérimentées.

- 5.2.31** Les dépenses de formation admissibles incluent les sommes versées à un organisme collecteur. Les employeurs peuvent en effet faire appel à un organisme sans but lucratif responsable de concevoir et de mettre en œuvre un plan de formation agréé par Emploi-Québec au bénéfice du personnel de plusieurs employeurs.
- 5.2.32** À l'époque, celle-ci ne disposait pas d'un portrait complet des organismes dûment reconnus qui, au surplus, étaient peu nombreux et peu actifs. À l'automne 1999, la Commission confiait à un groupe de travail le mandat d'examiner la valeur de cette approche.
- 5.2.33** Nous avons alors recommandé à la Commission et à Emploi-Québec de poursuivre l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence des organismes collecteurs en tant que moyen favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.
- 5.2.34** Nos récents travaux indiquent que des actions ont été accomplies depuis 1999-2000. Notamment, des projets totalisant 2,7 millions de dollars et visant à expérimenter de nouvelles façons de faire ont été lancés en 2003, en collaboration avec 11 organismes collecteurs maintenant dénommés « mutuelles de formation ». Ces projets serviront à évaluer la pertinence, l'efficacité et la viabilité des conditions entourant l'application du concept, mais pas nécessairement le concept lui-même. Le dépôt de recommandations auprès de la Commission est prévu pour avril 2005.
- 5.2.35** Par ailleurs, nous avons également recommandé à Emploi-Québec d'exercer une meilleure surveillance des organismes collecteurs reconnus.
- 5.2.36** À cet égard, l'agence a obtenu tous les documents requis par la réglementation et veillé à recouvrer les sommes qui lui étaient dues, le cas échéant. Elle a aussi brossé un portrait des organismes collecteurs en se fondant sur l'information fournie par les 19 qui ont été actifs depuis 1997. Il serait néanmoins plus complet si l'on y faisait état du nombre limité d'activités de formation offertes, des raisons pour lesquelles certains organismes ont cessé leurs activités, des difficultés éprouvées avec les employeurs et des inconvénients liés aux exigences réglementaires.



Régime d'apprentissage

- 5.2.37** Le régime d'apprentissage a pour but de favoriser, en fonction des besoins du marché du travail, l'accès des jeunes et des adultes à des métiers et à des professions. Il met l'accent sur la formation en entreprise.
- 5.2.38** L'implantation de ce régime, instauré en 1997, n'avait pas cheminé comme prévu. Une étude avait révélé des déficiences telles que cette mesure avait été suspendue en septembre 1998. En 1999-2000, malgré certains progrès, tous les problèmes n'étaient pas encore résolus.
- 5.2.39** Dans ce contexte, nous avons encouragé la Commission à poursuivre ses efforts en vue de planifier la relance du régime d'apprentissage. Pour ce faire, nous l'avions invitée à évaluer les besoins du marché du travail, à agir de concert avec le ministère de l'Éducation et les entreprises et à prendre en considération toutes les données nécessaires à cet exercice, notamment les coûts du régime et les résultats des projets expérimentaux qui s'amorçaient.
- 5.2.40** Ces projets ont mené à l'élaboration de normes professionnelles pour trois métiers. Un rapport d'évaluation est venu confirmer l'intérêt de poursuivre dans cette direction. De plus, après une large consultation, la Commission a mis au point le programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT), entré en vigueur le 1^{er} avril 2002. À cette fin, elle a mis à contribution les comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) qui regroupent, entre autres, des représentants d'entreprises et de travailleurs d'un secteur d'activité donné. Les résultats du PAMT pour 2002-2003 sont fort encourageants, dépassant même les objectifs initiaux.
- 5.2.41** Pour évaluer les besoins du marché du travail, la Commission se fonde uniquement sur les plans d'action annuels produits par les CSMO, chacun posant un diagnostic concernant son secteur. On ne saurait affirmer que l'ensemble des besoins sont ainsi recensés, car de tels comités ne sont pas présents dans tous les secteurs.
- 5.2.42** À l'intérieur du PAMT, les CSMO sont responsables d'établir les normes et de coordonner les travaux des autres intervenants. Emploi-Québec agit comme expert-conseil, tandis que le ministère de l'Éducation s'assure qu'il n'y a pas de chevauchement avec ses propres activités en plus de partager son savoir-faire. Précisons que la Commission, Emploi-Québec et le ministère de l'Éducation se sont concertés afin que le certificat remis aux personnes ayant terminé leur apprentissage avec succès soit officiellement reconnu.
- 5.2.43** Enfin, la Commission dispose maintenant d'information sur le coût lié à l'élaboration de chaque norme, incluant les subventions versées aux CSMO. Elle a aussi évalué les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires à la mise en œuvre du régime d'apprentissage.

**Les travaux
des intervenants
sont maintenant
coordonnés.**



Programme de subventions

5.2.44 Le Fonds national de formation de la main-d'œuvre est constitué des sommes versées par les employeurs qui n'ont pas investi 1 p. cent de leur masse salariale dans des dépenses admissibles de formation de leur personnel. Des subventions sont accordées, à même les montants cumulés dans le Fonds, pour soutenir des activités de formation et de promotion auprès des employeurs.

Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre

5.2.45 La Commission détermine les orientations prioritaires et les critères d'intervention servant à dresser un plan d'affectation des ressources du Fonds, ce plan étant soumis chaque année au ministre pour approbation.

5.2.46 En 1999-2000, les orientations énoncées dans le plan d'affectation n'étaient pas suffisamment documentées. En effet, elles ne faisaient pas écho aux besoins; d'ailleurs, la dernière collecte de données à l'égard de ceux-ci datait de 1996. Une telle méconnaissance, combinée à une information de gestion déficiente, ne donnait pas l'assurance que les besoins prioritaires étaient pris en compte dans les orientations et, par voie de conséquence, dans le choix des entreprises ou des secteurs à subventionner. Les orientations du Fonds étaient passablement évasives et permettaient de financer un large éventail d'activités reliées à la formation. Ainsi, les entreprises qui avaient cotisé n'étaient pas forcément celles qui profitaient des subventions. Enfin, des sommes considérables étaient accumulées dans le Fonds, à cause notamment des délais dans l'élaboration et l'approbation des plans d'affectation.

5.2.47 Nous avons recommandé à la Commission de préciser les besoins en formation de la main-d'œuvre et de s'assurer que les orientations du plan d'affectation tiennent compte des besoins, qu'elles sont approuvées en temps opportun et qu'elles permettent d'atteindre les objectifs de la loi.

Les données exhaustives sur les besoins en formation remontent toujours à 1996.

5.2.48 Le suivi montre que le choix des orientations n'est toujours pas suffisamment documenté quant aux besoins en formation. L'information à ce chapitre est dispersée parmi une quantité importante de renseignements divers et elle n'est pas assez étoffée. Aucune synthèse n'en fait ressortir les points essentiels. En conséquence, les dernières données exhaustives en la matière remontent toujours à 1996.

5.2.49 En revanche, les orientations et les programmes sont davantage arrimés aux objectifs de la loi puisque les entreprises dont la masse salariale est inférieure à un million de dollars sont maintenant ciblées. De plus, la priorité est accordée aux demandes des cotiseurs. Pour le moment, les sommes disponibles permettent de financer tous les projets admissibles, de sorte que la Commission n'a pas eu à les hiérarchiser.



- 5.2.50** Malgré le resserrement du processus de sélection, des progrès importants restent à faire pour que les fonds soient alloués en plus grande proportion aux employeurs qui donnent peu ou pas de formation, soit ceux qui cotisent. En effet, selon les données disponibles, ils ont reçu environ 6 p. cent des subventions accordées en 2002-2003. Ces données indiquent également que 100 millions de dollars ont été attribués d'avril 2000 à mars 2003 à des entreprises qui, ensemble, ont versé moins de un million de dollars dans le Fonds. Force est de conclure que les efforts pour cibler les employeurs qui donnent peu ou pas de formation n'ont pas produit les résultats escomptés et ni la Commission ni Emploi-Québec n'en ont étudié les raisons.
- 5.2.51** Par ailleurs, l'approbation des plans d'affectation n'accuse plus de retard, ce qui contribue au roulement des ressources financières du Fonds.

Critères d'admissibilité, barèmes, limites et modalités d'attribution

- 5.2.52** À l'époque, nous avons constaté que les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution du programme de subventions n'étaient pas suffisamment explicites.
- 5.2.53** D'abord, certaines des notions clés servant à établir l'admissibilité des projets étaient trop vagues. De plus, il n'y avait pas toujours de limite quant au coût par employé et à la durée de la formation. Comme on n'exigeait pas du promoteur qu'il justifie le fractionnement des groupes, les subventions fluctuaient énormément en fonction de cette variable. En outre, la détermination des dépenses admissibles – une balise fort utile pour évaluer la pertinence des subventions accordées – ne se rapportait qu'à quelques orientations. Enfin, nous remettions en question la décision de subventionner en totalité la formation dans la majorité des cas. Puisqu'on n'exigeait aucun engagement financier de la part du promoteur, il y avait un risque que la formation ne soit pas menée à terme.
- 5.2.54** Notre recommandation rappelait à la Commission la nécessité de s'assurer que les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution sont suffisamment précis et complets, favorisant ainsi le respect des orientations. Bien que des modifications aient été apportées, les critères d'admissibilité aux subventions sont tout aussi vagues qu'en 1999-2000.
- 5.2.55** Des limites ont cependant été incluses dans les barèmes. Pour un même participant, le maximum admissible est de 200 heures de formation par année tandis que le salaire de l'employé est remboursable jusqu'à concurrence de 20 dollars l'heure. Des balises sont aussi utilisées pour juger de la durée de certains cours. Malgré ces mesures, nos travaux font ressortir des écarts quant au nombre d'heures subventionnées au regard d'activités et de clientèles comparables sans qu'il y ait d'explication dans les dossiers. Citons le cas de formations sur un même sujet dont la durée a varié de 3 à 21 heures.



**Engagement financier
des promoteurs :
aucune exigence.**

- 5.2.56** La Commission a établi un seuil minimum de huit participants par groupe. Le promoteur doit maintenant justifier toute dérogation à cette règle, ce qui réduit les fluctuations indues. Par contre, le fait qu'à l'occasion, les groupes ne sont pas subventionnés au delà d'un montant donné incite encore au fractionnement plutôt qu'au regroupement, qui serait parfois une option avantageuse.
- 5.2.57** Enfin, les dépenses admissibles sont déterminées conformément à la réglementation. Par ailleurs, on n'exige toujours pas d'engagement financier de la part des promoteurs.

Octroi des subventions

- 5.2.58** La vérification initiale avait révélé des lacunes relatives à l'attribution des subventions. Elles renvoyaient principalement à la présence de délais indus, à l'insuffisance de l'information consignée au dossier et à l'admissibilité des projets.

Délais d'octroi

Délais améliorés.

- 5.2.59** Des délais liés au processus d'attribution avaient retardé le versement des subventions et, dans plusieurs cas, la tenue des activités. Nous avons recommandé à Emploi-Québec de poursuivre ses efforts pour diminuer les délais d'attribution des subventions.
- 5.2.60** Aux prises par la suite avec l'allongement des délais, l'agence a ramené à 13 semaines en moyenne le temps de traitement des dossiers. Il y a encore place à l'amélioration puisque Emploi-Québec estime maintenant qu'un délai de 9 à 12 semaines est raisonnable.

Information insuffisante

- 5.2.61** À l'époque, 25 p. cent des dossiers examinés ne contenaient pas tous les renseignements pertinents sur les coûts, les participants, les échéances ou l'identité du formateur externe et l'analyse était fréquemment incomplète. De surcroît, lorsque les membres du groupe de travail de la Commission étudiaient la demande d'un promoteur, ils ne connaissaient pas l'avancement des projets subventionnés précédemment.
- 5.2.62** Nous avons recommandé à Emploi-Québec d'obtenir et de fournir l'information suffisante pour la prise de décision et, à la Commission, de s'assurer de détenir cette information.
- 5.2.63** Emploi-Québec, en collaboration avec la Commission, a élaboré un formulaire de demande de subvention, dont l'utilisation n'est cependant pas obligatoire; le guide l'accompagnant mentionne clairement les renseignements et les documents nécessaires. Malgré cette initiative, nos récents travaux montrent que l'information consignée par Emploi-Québec dans le dossier est parfois insuffisante pour



**Information
parfois insuffisante
pour évaluer les projets.**

évaluer le bien-fondé du projet. Ils montrent aussi que l'analyse qu'elle fait relativement à chaque dossier n'est pas toujours exhaustive. Toutefois, ces deux situations sont moins marquées qu'en 1999-2000. Par ailleurs, l'agence fournit maintenant à la Commission un état de situation des subventions déjà accordées aux promoteurs. De son côté, la Commission demande à Emploi-Québec de remplir une fiche qui permet de synthétiser l'information dont elle a besoin pour approuver les demandes. Bien entendu, même si elle paraît complète, la fiche ne peut faire état d'informations qui ne figurent pas dans le dossier de demande de subvention.

Admissibilité des projets

- 5.2.64** Lors de notre vérification, nous avons noté des contradictions quant à la définition de « promoteur admissible » entre le guide de demande de subvention élaboré par Emploi-Québec et le plan d'affectation élaboré par la Commission, ainsi qu'à l'intérieur même du plan. De plus, selon le guide, la formation de personnes sans emploi pouvait être subventionnée, contrairement à ce que prévoyaient les critères d'admissibilité figurant dans le plan d'affectation.
- 5.2.65** Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que le plan d'affectation ne contient pas de contradiction et, à Emploi-Québec, de s'assurer que le guide de présentation d'une demande de subvention respecte ce plan.
- 5.2.66** Pour 2003-2004, le guide de demande de subvention respecte le plan d'affectation et ce dernier ne contient plus de contradiction.
- 5.2.67** D'autre part, en 1999-2000, rien n'était prévu dans la grille d'analyse utilisée par Emploi-Québec pour vérifier l'admissibilité du promoteur. Or, celle-ci était discutable pour neuf projets qui avaient donné lieu à des subventions totalisant 2,7 millions de dollars, soit plus de 10 p. cent de toutes les sommes attribuées jusqu'alors par le Fonds.
- 5.2.68** Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que les projets dont le financement est recommandé respectent le plan d'affectation et, à Emploi-Québec, de s'assurer de l'admissibilité du promoteur et du projet en vertu de ce plan.
- 5.2.69** La Commission et Emploi-Québec ont pris des mesures visant à mieux contrôler la recevabilité des demandes. Néanmoins, l'admissibilité de trois projets examinés dans le cadre du suivi était discutable. Les subventions visées se chiffraient à près de 600 000 dollars, c'est-à-dire moins de 1 p. cent des sommes accordées au cours des trois dernières années.

Ententes contractuelles

- 5.2.70** En 1999-2000, nous avons remarqué que les ententes contractuelles entre les promoteurs et Emploi-Québec ne décrivaient pas adéquatement l'objet de la subvention ni l'échéancier à respecter et, surtout, elles ne prévoyaient pas ce qu'il advenait si le projet était modifié ou annulé.



5.2.71 Nous avons alors recommandé à Emploi-Québec d'établir des ententes contractuelles précises avec les promoteurs afin de délimiter clairement l'objet de l'aide accordée et de faciliter le suivi des projets subventionnés.

La nouvelle entente fournit toute l'information voulue.

5.2.72 Une nouvelle entente contractuelle, utilisée depuis août 2000, fournit toute l'information voulue sur les activités couvertes par la subvention et la durée du projet. Des clauses spécifient notamment que le promoteur doit aviser Emploi-Québec sans délai et par écrit de tout changement notable ou événement influant sur la nature du projet, son échéancier ou son coût. En outre, toute modification doit faire l'objet d'un accord écrit entre les parties. Enfin, l'entente renferme une clause de résiliation.

Suivi des subventions

5.2.73 À l'époque, la Commission n'avait pas mis en place de mécanisme pour s'assurer du bon déroulement des projets et elle ne disposait pas d'information sur l'évolution de ceux dont elle avait proposé l'acceptation. Une de nos recommandations voulait donc qu'elle détermine ses besoins en matière de suivi et qu'elle les fasse connaître à Emploi-Québec.

5.2.74 Des documents précisent maintenant les principales orientations de la Commission et d'Emploi-Québec concernant le suivi des subventions attribuées dans le cadre du plan d'affectation. Cependant, les besoins propres à la Commission en matière d'information sur l'évolution des projets n'y sont pas définis. De plus, celle-ci ne dispose toujours pas d'état de situation des projets en cours.

5.2.75 Quant au suivi exercé par Emploi-Québec, il présentait des lacunes touchant, entre autres, l'application des clauses particulières, les modalités de versement de la subvention, l'analyse des pièces justificatives, les modifications apportées en cours de route et le remboursement des taxes à la consommation.

5.2.76 Nous avons ainsi recommandé à la Commission de revoir les modalités régissant le versement des subventions en fonction des besoins des promoteurs. Emploi-Québec, pour sa part, avait à instaurer rapidement une procédure de suivi respectant les exigences de la Commission et permettant d'effectuer un suivi adéquat des dossiers de subventions. L'agence devait également tenter de recouvrer les montants versés en trop.

Amélioration du suivi, malgré l'absence de procédure formelle.

5.2.77 Même si Emploi-Québec n'a pas élaboré de procédure formelle pour donner suite aux orientations en matière de suivi, la situation s'est globalement améliorée. En effet, 71 p. cent des dossiers que nous avons scrutés étaient conformes à nos critères d'évaluation, comparativement à 20 p. cent en 1999-2000.



Versements

- 5.2.78** À l'époque, les modalités de versement n'étaient pas adaptées aux besoins de liquidité du promoteur. La moitié de la subvention était versée lors du démarrage du projet alors que, le plus souvent, les dépenses n'étaient facturées au promoteur que lorsque les activités étaient terminées. Nous nous interrogeons sur la pertinence de cette pratique. Par ailleurs, il y avait un risque que des sommes soient versées en trop si le projet n'était pas mené à terme et, fréquemment, les dossiers ne contenaient aucune information sur le degré d'avancement des projets.
- 5.2.79** Un changement apporté aux modalités de versement a réduit le risque de ne pas recouvrer des sommes versées en trop, mais il arrive encore que le paiement initial soit largement supérieur aux dépenses réelles du promoteur. Ce paiement représente toujours 50 p. cent de la subvention. Cependant, le deuxième versement équivaut non plus à 40, mais à 30 p. cent de la somme allouée, ce qui donne lieu à un débours final de 20 p. cent.
- 5.2.80** Tout comme en 1999-2000, nous avons constaté que, dans certains cas, aucun versement n'a été effectué alors que, selon l'échéancier prévu, le projet est en cours, voire complété.
- 5.2.81** Signalons enfin que le personnel d'Emploi-Québec communique régulièrement avec les promoteurs pour connaître l'évolution des projets. Bien que les renseignements obtenus soient consignés dans les dossiers, ils n'alimentent pas l'information de gestion.

Pièces justificatives

- 5.2.82** En 1999-2000, plusieurs versements avaient été effectués sans pièces justificatives suffisantes. Au surplus, l'information figurant dans les dossiers était parfois si fragmentaire qu'il était difficile d'évaluer sa concordance avec le projet financé.
- 5.2.83** Si l'on se réfère aux dossiers examinés, les pièces sont maintenant toujours réclamées avant d'effectuer le versement initial. La situation ambiguë où le promoteur ne réclame pas le solde de sa subvention après avoir touché le premier versement ne s'est pas reproduite. De plus, nos travaux montrent que les preuves exigées pour les versements subséquents sont reçues et versées dans les dossiers. Enfin, le suivi des clauses contractuelles particulières est adéquat.

Modifications aux projets

- 5.2.84** La vérification initiale avait fait ressortir que des projets étaient modifiés par les promoteurs sans autorisation formelle. Les changements concernaient surtout le contenu de la formation, les dates de début et de fin de l'activité ainsi que le nombre de groupes ou de personnes par groupe. En l'absence de procédure, Emploi-Québec ne réagissait pas d'emblée pour ajuster à la baisse, le cas échéant, le montant de la subvention ou du prochain versement.



5.2.85 Même si aucune mesure n'a été officiellement prise pour que les modifications soient dûment autorisées et prises en compte sur le plan financier, nos récents travaux indiquent, après l'analyse de dossiers faisant état de changements, que les difficultés liées à cette lacune se sont passablement résorbées. D'ailleurs, aucun des dossiers examinés n'appelait une réduction de la subvention ou des sommes à verser.

Remboursement des taxes à la consommation

5.2.86 À l'époque, les dépenses admissibles incluaient quelquefois à tort les taxes à la consommation – TPS et TVQ –, pourtant remboursables.

Près de 90 000 dollars ne seront pas récupérés.

5.2.87 Comme nous avons isolé un cas semblable à la faveur du suivi, Emploi-Québec a vérifié les 29 dossiers du programme touché afin d'évaluer l'ampleur de la situation : au total, 6 étaient problématiques. Les sommes en cause, qui ne seront pas récupérées, se chiffrent à près de 90 000 dollars. Emploi-Québec n'a pas procédé à des vérifications supplémentaires, de sorte que nous ignorons si les autres programmes ont également donné lieu à ce type de versements indus.

Analyse des documents aux dossiers

5.2.88 En 1999-2000, nous n'avons trouvé aucune indication montrant qu'Emploi-Québec avait analysé les renseignements inclus dans plusieurs dossiers tandis que, dans d'autres, les efforts consacrés à cet exercice n'étaient pas suffisants.

5.2.89 Les correctifs ont porté leurs fruits puisque tous les dossiers font maintenant l'objet d'une analyse qui, le plus souvent, est adéquate.

Versements excédentaires

5.2.90 En l'absence de balises claires, le calcul et le versement des subventions manquaient de rigueur. Les promoteurs recevaient des sommes auxquelles ils n'avaient pas droit sans qu'Emploi-Québec ait l'assurance de pouvoir les récupérer.

5.2.91 Une vaste opération visant à fermer les dossiers des années 1998 à 2001 s'est avérée un franc succès. Emploi-Québec a ainsi recouvré près de 600 000 dollars. De plus, nous n'avons relevé aucun versement excédentaire lors du suivi, sauf en ce qui a trait au remboursement des taxes à la consommation dont nous avons déjà traité.

Reddition de comptes

5.2.92 En février 2000, les rapports d'activité du Fonds n'avaient toujours pas été produits pour les exercices financiers 1997-1998 et 1998-1999. Conséquemment, l'Assemblée nationale avait été privée de cette source d'information. Par ailleurs, le rapport annuel du ministère pour 1997-1998 ne faisait pas état de la



participation des employeurs au développement de la formation de la main-d'œuvre. De plus, le ministère était en retard quant à la publication de son rapport annuel pour 1998-1999. Le rapport annuel de gestion d'Emploi-Québec pour la même année présentait de son côté les dépenses globales de formation et les cotisations perçues par le Fonds en 1996, mais on n'y trouvait aucun détail sur ces données ni sur le programme de subventions.

5.2.93 Nous avons recommandé au ministère et à Emploi-Québec de rendre compte, dans les délais prescrits, des résultats obtenus au regard de l'application de la loi.

5.2.94 Depuis, à une exception près (soit en 2000-2001), les rapports d'activité du Fonds de même que les rapports annuels de gestion du ministère et d'Emploi-Québec ont été déposés dans les délais prescrits.

5.2.95 Le rapport annuel de gestion du ministère inclut à présent plusieurs données relatives à la participation des employeurs. Pour sa part, Emploi-Québec fournit des détails sur les dépenses de formation, les cotisations versées dans le Fonds et les employeurs concernés. On trouve également dans son rapport de l'information sur les programmes, dont le nombre de projets subventionnés et les montants accordés.

*La reddition de comptes
gagnerait à être
plus complète.*

5.2.96 En dépit de ces améliorations, nous ne pouvons conclure pour le moment que l'information voulue est disponible en temps opportun. En effet, Emploi-Québec n'a pas encore établi si elle peut exploiter des données plus récentes que celles qu'elle utilise et qui datent de deux ans. De surcroît, elle en dit trop peu sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux cibles; sa reddition de comptes pourrait être plus complète.

5.2.97 Pour ce qui est du rapport sur la mise en œuvre de la loi, déposé en juin 2000, il expose les retombées des activités réalisées jusqu'alors et les actions envisagées pour combler l'écart entre les résultats et les objectifs. Cependant, comme nous l'avions appréhendé, l'absence de données quantitatives compilées avant et après l'adoption de la loi ne permet pas d'évaluer pleinement la performance.

5.2.98 Commentaires de la Commission

« Les présents commentaires témoignent d'un réel souci de la Commission quant au suivi donné aux recommandations du Vérificateur général. Cependant, nous désirons apporter les précisions suivantes relativement à certaines actions prises par la Commission afin de donner suite aux recommandations découlant de la vérification initiale.

« La Commission tient d'abord à préciser que les responsabilités qu'elle exerce au regard de la mise en œuvre de la Loi et de l'affectation des ressources du Fonds national sont de l'ordre des orientations et des attentes signifiées. Elle n'a pas une capacité de gestion directe sur Emploi-Québec.

« La seconde précision concerne l'interprétation donnée aux objectifs de la Loi, aux finalités du Fonds national et à l'utilisation des fonds qui y est faite. Certes, l'objectif de la Loi peut être compris uniquement en fonction d'un objectif d'investissement de



1 p. cent de la part de tous les employeurs assujettis. Les cibles sont alors exclusivement les employeurs qui contribuent au Fonds national. L'objectif peut, plus largement, être compris en fonction de l'accroissement de l'investissement en formation pour toutes les entreprises assujetties de manière à augmenter la qualification. Dès lors, les cibles d'intervention ne se limitent pas exclusivement aux employeurs qui ne réalisent pas, auprès de leurs employés, l'investissement minimal de 1 p. cent, mais peuvent viser des catégories ou groupes d'employeurs qui ont plus de difficultés à atteindre cette cible; c'est d'ailleurs l'orientation prise par la Commission. L'atteinte de l'objectif de la Loi passe également par le soutien aux entreprises qui investissent en formation. L'accroissement de l'investissement et son effet attendu, soit l'augmentation de la qualification, n'équivalent pas uniquement à l'atteinte d'un seuil minimal pour chacune des entreprises assujetties. Ils sont aussi fonction d'où se situe l'entreprise dans sa démarche de formation, puisque les besoins, les pratiques et les impacts ne sont pas les mêmes dans une petite ou dans une grande entreprise.»

5.2.99 Réaction aux commentaires de la Commission

Il est essentiel que la Commission vise davantage les employeurs assujettis qui ne dépensent pas en formation le minimum de 1 p. cent exigé, d'autant plus que c'est l'esprit de la loi. D'ailleurs, nos travaux font encore ressortir que les entreprises qui ont cotisé au Fonds ont reçu environ 6 p. cent des subventions. Ces données mettent donc en évidence un effet pervers dans la gestion du Fonds, selon lequel les entreprises qui y versent la majorité des cotisations ne sont pas celles qui profitent des subventions.

5.2.100 Commentaires d'Emploi-Québec

« Nous convenons que des améliorations peuvent être apportées à la gestion de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (la loi). En 2003-2004, des actions ont déjà été posées en ce sens. Harmonisé avec les orientations et les objectifs de la Commission des partenaires du marché du travail, le plan stratégique 2004-2005 de la gestion de la loi sera accompagné d'un plan d'action visant particulièrement le soutien aux ressources en région. Ce plan facilitera également la reddition de comptes.

« **Information de gestion.** Les données fournies par le ministère du Revenu du Québec (MRQ) parviennent à Emploi-Québec sur support informatique. Le 9 septembre 1998, lors d'une rencontre interministérielle MRQ – Emploi-Québec, tous les participants ont conclu "qu'aucune analyse fiable ne peut être effectuée à partir des données des fichiers transmis dans la 1^{re} année suivant l'année civile visée et que seule une analyse globale (ensemble du Québec) peut avoir une valeur statistique intéressante dans la deuxième année. Une analyse par catégorie (régions, secteurs industriels, etc.) n'est relativement significative qu'à partir des fichiers reçus dans la troisième année suivant l'année civile visée." Le bilan quantitatif est produit après dix-huit mois (plus de 84 p. cent de validation).

« En conclusion, nous poursuivrons nos efforts pour améliorer la gestion de la loi et du Fonds de façon à maximiser l'utilisation des ressources qui nous sont confiées et à assurer aux employeurs et à leurs travailleurs les meilleurs services possibles. »



IMPLANTATION D'EMPLOI-QUÉBEC

Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et auprès d'Emploi-Québec

Suivi mené par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Marthe Gonthier
Annie Larivière
Guylaine Provençal
Isabelle Webster

- 5.3.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère de la Solidarité sociale, devenu le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, et auprès d'Emploi-Québec, agence au sein du ministère. Nos travaux ont pris fin en juin 2003.
- 5.3.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 6 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère avait planifié et mis en œuvre l'implantation d'Emploi-Québec. Nous cherchions à savoir s'il avait pris les moyens nécessaires pour intégrer aux siennes les ressources provenant de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et de Développement des ressources humaines Canada. De plus, nous voulions examiner le cadre de gestion du ministère en matière d'emploi et de main-d'œuvre, particulièrement au regard des planifications opérationnelle et budgétaire, du suivi des activités et de la reddition de comptes.
- 5.3.3** Certaines lacunes relevées dans ce rapport concernaient la planification de l'implantation d'Emploi-Québec, notamment la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi (CLE), la formation et l'encadrement du personnel, l'adaptation des systèmes informatiques et la disponibilité de quelques services. D'autres constatations portaient sur les deux premières années d'activité d'Emploi-Québec et avaient trait, entre autres, aux systèmes informatiques, à la prestation des services, à la planification et au suivi des activités ainsi qu'à la reddition de comptes.
- 5.3.4** Pour assurer son fonctionnement, Emploi-Québec compte sur quelque 3 000 employés répartis entre les unités centrales, les 17 directions régionales et les 154 CLE, qui regroupent les services offerts par les deux modules du réseau du ministère, soit la Sécurité du revenu et Emploi-Québec. Nous avons mené nos travaux de suivi auprès d'unités centrales du ministère et d'Emploi-Québec. De surcroît, dans trois régions desservies par l'agence, qui gèrent près de 32 p. cent du budget total consacré aux mesures d'aide à l'emploi, nous nous sommes penchés sur les activités de la direction régionale et de deux CLE par région.

Conclusions générales

**Gestes concrets
pour 92 p. cent
des recommandations.**

- 5.3.5** Le ministère a engagé plusieurs actions concrètes. Certaines ont porté fruit et 50 p. cent de nos recommandations ont donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 1). Emploi-Québec a bonifié sa prestation de services et elle a amélioré de façon importante ses plans d'action annuels, le suivi de ses activités de même que sa reddition de comptes.


TABLEAU 1
ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				Sans objet
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Planification de l'implantation					
Dans l'éventualité de la mise en œuvre d'opérations impliquant des investissements majeurs, effectuer une planification qui permettrait de rassembler l'information nécessaire à la prise de décision et s'assurer qu'un suivi soit exercé à toutes les phases du processus.					MESSF
Poursuivre ses efforts au regard de la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi.				MESSF	
Mise en place d'Emploi-Québec					
Respecter ses règles relatives à l'allocation des ressources matérielles, notamment en ce qui a trait à l'attribution des micro-ordinateurs, à la conformité des superficies occupées et à l'attribution des contrats.			MESSF		
Assurer la convivialité des systèmes informatiques utilisés par Emploi-Québec.			MESSF		
Obtenir l'assurance que l'information qu'ils génèrent est suffisante et fiable.			MESSF		
Poursuivre la formation de ses employés.		EQ			
Améliorer les guides et les outils à leur disposition.			EQ		
Développer un environnement de contrôle à tous les niveaux.			EQ		
Compléter l'offre de services.		EQ			
Cadre de gestion					
Parfaire ses prochains plans d'action annuels en présentant tous les indicateurs prévus, notamment ceux formulés dans l'entente de gestion au regard de l'efficacité et de la qualité, et en mettant en lien les moyens d'action, les clientèles visées et les budgets qu'il entend consacrer à pareille fin.		EQ			
Poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi des activités de cette dernière [Emploi-Québec].		MESSF EQ			
Améliorer sa reddition de comptes en ce qui a trait à l'atteinte de ses objectifs.		EQ			
Nombre de recommandations	-	6	5	1	1*
Répartition	-	50%	42%	8%	
Gestes concrets	92%				
Application complète ou progrès satisfaisants	50%				

* La recommandation sans objet n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait pas à être appliquée.

EQ Emploi-Québec

MESSF Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille



- 5.3.6** Par ailleurs, 6 des 12 recommandations n'ont pas eu de suites satisfaisantes. Notamment, le ministère n'a pas fait écho à des travaux portant sur le nombre optimal de CLE, ses actions concernant la gestion du nombre de micro-ordinateurs et la conformité des superficies occupées n'ont pas résolu les problèmes soulevés à l'époque, les systèmes informatiques ne sont pas encore suffisamment conviviaux et l'information qu'ils génèrent n'est pas toujours complète.

Planification de l'implantation

Chantiers

- 5.3.7** Notre rapport de vérification faisait mention qu'Emploi-Québec avait commencé ses activités alors qu'une bonne portion des préparatifs n'étaient pas complétés. En effet, aucun CLE n'était installé de façon permanente et la planification opérationnelle n'était pas terminée.
- 5.3.8** La recommandation découlant de ce constat avait été formulée dans l'éventualité de la mise en œuvre d'autres opérations impliquant des investissements majeurs. Comme rien de tel n'est survenu, cette recommandation n'a fait l'objet d'aucun suivi.

Configuration du réseau

Configuration du réseau : des économies à réaliser.

- 5.3.9** En 1999-2000, nous avons invité le ministère à poursuivre ses efforts au regard de la détermination du nombre optimal de CLE. Malgré l'ampleur des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes que ceux-ci occasionnent, la détermination de leur nombre, soit 154, n'avait pas été soutenue par une évaluation rigoureuse.
- 5.3.10** Depuis, Emploi-Québec a effectué des travaux en ce sens dans le cadre de sa revue de programmes. Ainsi, en cherchant à réduire les coûts tout en maintenant la qualité des services à la clientèle, l'agence a établi divers scénarios visant à restructurer son réseau opérationnel, scénarios qui généreraient des économies annuelles substantielles.
- 5.3.11** Les autorités du ministère ont convenu de ne pas y donner suite pour le moment et de continuer la réflexion quant au nombre de CLE.

Mise en place d'Emploi-Québec

Ressources matérielles

- 5.3.12** Lors de la vérification initiale, nous avons relevé plusieurs cas où les règles et les normes émises par le ministère n'avaient pas été intégralement appliquées. Le réseau affichait un excédent au chapitre des ressources matérielles, notamment en ce qui avait trait au nombre de micro-ordinateurs et aux superficies occupées. De plus, Emploi-Québec dérogeait parfois à l'obligation de procéder par appel d'offres pour des transactions conclues avec des fournisseurs privés.



- 5.3.13** En réponse à notre recommandation, plusieurs gestes ont été accomplis. Cependant, au regard du nombre de micro-ordinateurs et des superficies occupées, les progrès sont insuffisants.
- 5.3.14** Le ministère a mis en place une directive voulant que chaque unité administrative déclare ses appareils en surplus et obtienne une autorisation avant d'acquérir des micros supplémentaires.
- 5.3.15** Afin de nous assurer que ce processus permettait d'éliminer les appareils en surnombre et que les déclarations produites par les unités étaient conformes à la réalité, nous avons examiné la quantité et la répartition des micro-ordinateurs dans trois régions, tant pour le réseau de la Sécurité du revenu que pour Emploi-Québec. Comme la directive ne touche que les postes assignés aux employés, nous avons comparé leur nombre avec le nombre d'employés et avons confronté nos résultats avec les documents préparés par les unités lors du processus de déclaration des micros en surplus.
- 5.3.16** Cet exercice fait apparaître un écart important entre les déclarations que nous avons analysées et la situation réelle. Au total, un surplus de 3 micros avait été rapporté, tandis que nous avons dénombré, pour notre part, 84 appareils en excédent du nombre d'employés. Pour ces régions, qui disposent de 34 p. cent du parc informatique du réseau, l'excédent d'appareils représente donc environ 92 000 dollars, à raison de 1 100 dollars pièce.
- 5.3.17** Nous n'avons pas évalué les surplus pour l'ensemble du réseau. La proportion de micros attribués aux employés est toutefois similaire à ce que nous avons observé à l'époque. Ainsi, notre rapport de 1999-2000 faisait état de 7 060 appareils intégrés dans les postes de travail des 6 523 employés du réseau et d'une réserve de 122 ordinateurs pour répondre aux urgences. En janvier 2003, nous comptons 7 450 micros pour 6 641 employés et la réserve commune est de 148 appareils.
- 5.3.18** Par ailleurs, la directive ministérielle comporte une lacune concernant la déclaration des appareils en surplus puisqu'elle ne vise que les postes assignés aux employés. Comme elle ne s'étend pas aux micros placés dans les aires communes ni aux appareils mis à la disposition de la clientèle, des ordinateurs inutilisés peuvent échapper à la politique. À titre d'exemple, dans un des CLE visités, trois des quatre ordinateurs inutilisés et présents dans des postes de travail figuraient dans l'inventaire comme des micros installés à l'accueil ou dans des salles d'entrevue.
- 5.3.19** En ce qui a trait à la superficie des locaux, le ministère a évalué son parc immobilier et possède désormais un portrait détaillé de l'espace occupé. En utilisant, lors de cette analyse, des critères plus généreux que la norme gouvernementale, Emploi-Québec a légitimé les surfaces excédentaires recensées à l'époque et elle estime détenir très peu d'espace superflu. Considérant les coûts inhérents à un réaménagement éventuel, le ministère n'a pas été de l'avant.

***Des appareils en surplus
ne sont pas déclarés.***



**Offre de services :
meilleure conformité
aux directives.**

- 5.3.20** Or, comme le nombre d'employés est demeuré relativement stable, que la dimension totale des locaux n'a pratiquement pas changé et que les normes de l'époque sont encore valides, nous sommes d'avis que les CLE et les directions régionales occupent toujours une superficie excédentaire, et ce, à la charge du ministère.
- 5.3.21** En revanche, on note l'adoption d'une politique ministérielle encadrant l'attribution des contrats d'approvisionnement et de services. De plus, un processus de contrôle a été instauré dans le but d'en assurer l'application. Les derniers contrôles montrent une amélioration au chapitre de la conformité aux directives en vigueur.

Systemes informatiques

**Systemes informatiques :
le manque de convivialité
perdure.**

- 5.3.22** Nous avons constaté en 1999-2000 que les systèmes informatiques utilisés par Emploi-Québec n'étaient pas conviviaux, qu'ils ne fournissaient pas tous les renseignements utiles et qu'ils n'offraient pas les outils nécessaires à la saine gestion des activités de l'entité. Bien que des améliorations aient été apportées, les systèmes en place ne répondent pas encore adéquatement aux besoins des utilisateurs.
- 5.3.23** De plus, nous avons signalé que les données nécessaires aux activités courantes et à la prise de décision étaient enregistrées dans différents systèmes et que les interfaces n'étaient pas toujours présentes ou performantes. Parfois, les données ne pouvaient se transférer d'un système à l'autre et plusieurs systèmes devaient être exploités de front.
- 5.3.24** Malgré le déploiement de nouvelles fonctionnalités, ce manque de convivialité perdure : les systèmes nécessitent encore qu'on les utilise de manière parallèle et, parce que des interfaces font défaut, on doit refaire la saisie de certaines données.
- 5.3.25** Le ministère travaille néanmoins à implanter deux nouveaux systèmes qui devraient simplifier le travail et améliorer, à long terme, la convivialité. Un premier, qui sert entre autres à gérer les séances de groupe et à convoquer la clientèle, a été bien accueilli par les employés. Comme on est à l'introduire, il n'est pas entièrement au point et des interruptions fréquentes ne facilitent pas son exploitation. Quant à l'autre système, destiné à traiter les dossiers des entreprises, il est en développement.
- 5.3.26** Au chapitre des outils, les applications nécessaires pour calculer les retenues d'impôt à la source et pour convertir les données relatives au soutien du revenu n'étaient pas disponibles à l'époque. Elles le sont maintenant, sauf en ce qui a trait à la détection des paiements versés en trop. Pour pallier cette absence, Emploi-Québec procède périodiquement à une extraction informatique dans le but de déceler et de recouvrer les sommes indûment versées aux particuliers, mais rien n'est en place du côté des entreprises.
- 5.3.27** Enfin, nous avons noté que l'information compilée dans les systèmes était incomplète. Or, la date de fin des activités d'aide à l'emploi n'est toujours pas spécifiée dans 21 000 dossiers, soit 8 p. cent des participants, même si l'activité a



pris fin depuis plus de 30 jours. Comme Emploi-Québec doit effectuer le suivi des personnes qui se sont prévaluées des mesures favorisant leur employabilité et que le processus s'enclenche en fonction de la date de fin d'une activité, il est essentiel que celle-ci soit enregistrée. Consciente que ce renseignement s'avère particulièrement important pour la reddition de comptes du ministère, Emploi-Québec a pris des mesures à la fin de 2002-2003 pour que l'information manquante soit consignée, mais on ne peut conclure à ce jour sur les résultats de cette action.

Ressources humaines

- 5.3.28** La vérification initiale avait montré que la répartition géographique de l'effectif et le reclassement de plusieurs employés avaient occasionné des problèmes d'intégration des ressources humaines. L'adéquation entre le nombre de techniciens et le nombre de professionnels dans chaque CLE ainsi que la satisfaction des employés étaient deux aspects particulièrement vulnérables.
- 5.3.29** La distribution des ressources humaines et le juste équilibre entre les deux catégories d'emplois ne sont plus problématiques. Même si près de 15 p. cent des CLE ne comptent aucun professionnel parmi leur effectif, l'expertise voulue s'est développée et des regroupements de services ont été effectués ou sont en voie de l'être. Nous pouvons donc conclure que la situation s'est améliorée, sans toutefois nous prononcer quant à la suffisance des types de ressources dans chacun des CLE, notamment en raison de l'absence de norme à cet effet.
- 5.3.30** Bien que l'insatisfaction liée au classement se soit estompée avec le temps, quelques griefs ne sont pas réglés. De plus, un recours collectif présenté par des employés concernant des demandes de reclassement à titre de professionnel est toujours en attente d'une décision de la Cour supérieure.

Prestation des services

- 5.3.31** Nous avons recommandé à Emploi-Québec de poursuivre la formation de ses employés, d'améliorer les guides et les outils à leur disposition, de développer un environnement de contrôle à tous les niveaux et de compléter l'offre de services.
- 5.3.32** Emploi-Québec a fait des progrès évidents concernant la formation, l'environnement de contrôle et l'offre de services. Cependant, quelques lacunes persistent. Ainsi, pour appuyer adéquatement le travail de son personnel, l'agence devra améliorer encore les guides et les outils qui lui sont destinés et revoir l'ensemble du processus chapeautant la diffusion de l'information.



Formation

5.3.33 À l'époque, la formation donnée à l'effectif ne lui permettait pas d'avoir toutes les connaissances nécessaires pour accomplir le travail de conseiller aux services aux individus et aux entreprises. Depuis, Emploi-Québec a mis sur pied diverses activités visant à corriger la situation. La formation porte maintenant sur les différentes facettes des tâches assumées par les employés et répond à leurs besoins.

Guides et outils

5.3.34 Emploi-Québec révisé régulièrement les modalités d'application de ses mesures et produit des bulletins d'interprétation qui viennent préciser les choses en plus de livrer au personnel des directives complémentaires. Néanmoins, l'éparpillement de l'information et l'imprécision de certaines balises n'aident pas l'employé à prendre une décision éclairée et équitable, notamment lorsqu'il s'agit d'établir le montant du soutien du revenu accordé aux participants.

5.3.35 Ainsi, faute d'instructions claires, les dépenses appartenant à la catégorie « loisirs et cadeaux » peuvent donner lieu à des calculs fort différents: certains agents n'allouent aucune somme à ce titre lorsqu'ils déterminent l'aide financière qui sera versée aux participants, tandis que d'autres accordent de 50 à 100 dollars par mois en prévision de tels frais.

**Soutien du revenu :
des écarts importants
entre les régions.**

5.3.36 De plus, le manque de clarté de quelques balises explique que des écarts subsistent entre les régions quant aux montants versés aux participants en guise de soutien du revenu. Nous avons constaté des écarts de plus de 19 p. cent entre les sommes moyennes allouées d'une région à l'autre.

5.3.37 Pour remédier à ces problèmes, Emploi-Québec étudie la possibilité de normaliser le soutien du revenu accordé aux individus durant leur participation à certaines mesures, ce qui favoriserait l'équité.

5.3.38 Par ailleurs, nous avons relevé qu'Emploi-Québec n'avait pas une approche proactive au regard des services offerts aux entreprises. Pour relever ce défi, le ministère a diffusé un document intitulé *Prestation de services aux employeurs et l'offre de service intégrée* et introduit, en juin 2002, les fondements de cette approche. Quoique cette publication ait contribué à uniformiser les façons de faire, elle n'a pas eu les effets escomptés. À preuve, peu d'activités de repérage et de démarchage auprès d'employeurs susceptibles d'avoir des besoins en matière de gestion des ressources humaines ont été réalisées et les efforts se limitent encore trop souvent à donner suite aux demandes ponctuelles formulées par les entreprises.

**Diffusion interne
de l'information :
un volet à travailler.**

5.3.39 Pour ce qui est de la diffusion interne de l'information, le ministère a créé une direction des services à la clientèle qui devait, entre autres, favoriser la cohésion des communications entre les employés. Cette direction a cependant choisi de concentrer ses actions sur d'autres volets de son mandat. Compte tenu du volume



imposant d'information qui circule ainsi que de l'absence d'un canal de communication bien défini et de procédures à ce chapitre, il demeure difficile, encore aujourd'hui, d'avoir l'assurance que l'on détient en temps utile toute l'information nécessaire à la prise de décision.

Environnement de contrôle

- 5.3.40** Du côté de l'environnement de contrôle, beaucoup d'efforts ont été investis et plusieurs travaux ont été réalisés. Toutefois, les résultats obtenus divergent souvent de ceux qui étaient escomptés et ne s'avèrent pas toujours concluants.
- 5.3.41** Ainsi, Emploi-Québec a formé un comité directeur et une équipe spécialement chargés d'améliorer les mécanismes de contrôle et de conformité. Or, comme il n'y a pas de procédure uniforme établissant ce qui doit être contrôlé à chaque niveau (central, régional ou local) et spécifiant les moyens à privilégier, les employés disposent de beaucoup d'autonomie et la supervision est très inégale d'un CLE à l'autre.
- 5.3.42** D'autre part, Emploi-Québec a introduit un programme trimestriel de vérification a posteriori, ce qui constitue un pas dans la bonne direction. Les contrôles exercés par l'agence indiquent cependant des taux de conformité de beaucoup supérieurs aux taux obtenus à la suite de travaux similaires que nous avons effectués, peu importe le type de dossiers concerné. Ces différences résulteraient, entre autres, de la faiblesse des grilles d'évaluation utilisées par Emploi-Québec. Afin de rectifier le tir, de nouvelles grilles de contrôle ont récemment été élaborées.
- 5.3.43** Outre la question des grilles, le processus relatif au suivi des erreurs et à la rétroaction auprès des employés n'est pas assez systématique pour hausser la conformité des dossiers. Nous encourageons Emploi-Québec à poursuivre ses efforts en vue de se doter d'un environnement de contrôle adéquat.

Offre de services

- 5.3.44** Par rapport à l'offre de services, nous avons observé à l'époque qu'Emploi-Québec n'avait pas encore mis sur pied un réseau apte à combler les besoins de la clientèle, notamment en ce qui concerne l'information locale sur le marché du travail.
- 5.3.45** En ce domaine, Emploi-Québec a accompli plusieurs gestes concrets. Par exemple, elle a mis en ligne, dans son site Web, un service de placement libre-service pour les employeurs et les chercheurs d'emploi. Elle a également développé un outil complémentaire pour que son personnel puisse les accompagner dans leur recherche.
- 5.3.46** Certes, l'accès à l'information s'est grandement accru, mais plusieurs aspects restent perfectibles. Ainsi, les utilisateurs déplorent le fait que l'information n'est pas condensée, que sa consultation est fastidieuse et qu'il est difficile de s'y référer pour orienter leurs démarches. Ces inconvénients sont connus d'Emploi-Québec, qui est à mettre en place un système pour regrouper l'information et maximiser son exploitation.

*Information plus accessible,
mais difficile à exploiter.*



Cadre de gestion

Cadre de gestion :
plusieurs pas
dans la bonne direction.

- 5.3.47** Comme unité autonome de service puis agence gouvernementale, Emploi-Québec est tenue de rendre publics des documents relatifs à sa gestion. À cet égard, nous lui avons rappelé la nécessité de parfaire ses prochains plans d'action annuels. Nous avons également encouragé le ministère et Emploi-Québec à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi des activités de celle-ci. Enfin, nous avons souligné à Emploi-Québec l'importance d'améliorer sa reddition de comptes en ce qui a trait à l'atteinte de ses objectifs.
- 5.3.48** Le ministère et Emploi-Québec ont fait plusieurs pas dans la bonne direction. Cependant, quelques lacunes persistent quant à l'élaboration du plan d'action annuel d'Emploi-Québec, au suivi de ses activités et à sa reddition de comptes.

Cycle de planification

- 5.3.49** Rappelons que la planification d'Emploi-Québec avait comporté certaines faiblesses, surtout la première année. Dès 2000-2001, des améliorations importantes avaient été apportées. Les lacunes qui perduraient concernaient les plans d'action annuels : les indicateurs de résultats étaient parfois absents, ils n'étaient pas tous assortis de cibles ou encore ils ne mettaient pas suffisamment l'accent sur l'efficacité et la qualité. En outre, les plans d'action ne reflétaient pas la répartition des budgets par mesure et ils étaient approuvés tardivement.
- 5.3.50** Depuis 2002-2003, les plans d'action annuels présentent un peu plus d'une vingtaine d'indicateurs de résultats et un indicateur de qualité, tous assortis de cibles. Par contre, sept indicateurs prévus dans la convention de performance et d'imputabilité¹ sont toujours en développement. C'est le cas notamment du *nombre de personnes maintenues en emploi dont l'emploi est menacé*. Quant aux indicateurs d'efficacité considérés dans la convention, un seul a été développé. Ce dernier n'étant lié à aucune cible, le plan d'action annuel d'Emploi-Québec n'en fait pas mention.
- 5.3.51** D'autre part, les plans d'action annuels ne montrent toujours pas la répartition des budgets par mesure et par clientèle, malgré les demandes répétées du Conseil des ministres lorsqu'il approuve ces documents.
- 5.3.52** Il convient de signaler la volonté manifeste d'Emploi-Québec de respecter l'échéance liée à l'adoption de ses plans d'action annuels. En effet, depuis quatre ans, ils ont été déposés à trois reprises avant la date butoir du 1^{er} avril. En 2002-2003, le plan d'action a cependant été déposé le 30 avril.
- 5.3.53** Nous exhortons de nouveau Emploi-Québec à inclure dans ses plans d'action tous les indicateurs énoncés dans sa convention de performance et d'imputabilité. Nous l'invitons aussi à exposer dans ces documents les liens entre les mesures, les clientèles visées et les budgets qu'elle entend y consacrer.

1. Document qui a remplacé l'entente de gestion à partir d'avril 2002.



Suivi des activités

Suivi budgétaire

**Suivi budgétaire :
des outils
et des procédures
bonifiés.**

- 5.3.54** Les travaux menés en 1999-2000 faisaient ressortir qu'Emploi-Québec avait manqué de rigueur dans son suivi budgétaire au cours de la première année. D'une part, les rapports budgétaires ne permettaient pas d'effectuer un suivi adéquat puisqu'ils étaient incomplets et contenaient parfois des informations erronées. D'autre part, les gestionnaires n'y avaient pas accordé toute l'importance requise. Même si Emploi-Québec avait par la suite resserré son suivi budgétaire, il présentait encore des lacunes.
- 5.3.55** Des progrès satisfaisants ont été faits. Emploi-Québec a peaufiné ses procédures de suivi budgétaire aux divers niveaux de l'organisation. Des rapports sont préparés, analysés et présentés aux autorités de façon régulière et la planification budgétaire opérationnelle est ajustée mensuellement selon les données réelles.
- 5.3.56** De même, les outils ont été perfectionnés. Une trousse du gestionnaire a été introduite en vue de faciliter le contrôle et le suivi des activités. L'application servant à effectuer la planification opérationnelle a été améliorée et elle est appréciée des utilisateurs. Enfin, les rapports budgétaires sont produits en tenant compte de tous les engagements financiers; la formation et l'encadrement du personnel ont contribué pour beaucoup à ce résultat.
- 5.3.57** Néanmoins, quelques points appellent encore des correctifs. Ainsi, les rapports budgétaires élaborés durant l'année ne sont pas entièrement conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada parce que des dépenses ne sont pas inscrites dans la période où les services sont rendus. De plus, ils ne reflètent pas le statut réel de tous les participants, ce qui fausse les données alors disponibles. Cette information est pourtant essentielle pour établir la contribution maximale en provenance de l'assurance-emploi. Par contre, les rapports de fin d'année ne présentent pas ces deux lacunes.

Suivi des indicateurs

- 5.3.58** En 1999-2000, des indicateurs n'avaient pu être compilés, faute de données intégrales et fiables. En effet, étant donné les limites des systèmes informatiques et le manque de précision dans la définition de certains indicateurs, toutes les formes d'aide n'avaient pu être enregistrées. Les données relatives à la participation aux mesures d'emploi comportaient également des inexactitudes.
- 5.3.59** Le ministère a effectué des travaux pour résoudre ces problèmes. La mise en place du Système de planification d'Emploi-Québec rend possible le suivi mensuel des résultats afférents à la plupart des indicateurs prévus dans les plans d'action, et ce, aux niveaux ministériel, régional et local.



La saisie de l'information de gestion est perfectible.

- 5.3.60** Cependant, ce système ne permet toujours pas d'enregistrer certaines formes d'aide; c'est le cas des services-conseils offerts aux entreprises n'impliquant pas de soutien financier. De plus, comme nous l'avons déjà souligné, plusieurs indicateurs apparaissant dans la convention de performance et d'imputabilité restent à développer.
- 5.3.61** Par ailleurs, la saisie des données relatives aux indicateurs, notamment ceux qui informent sur la participation aux mesures d'emploi, n'est pas sans faille. L'intégralité des données enregistrées n'est pas assurée puisqu'elle ne fait l'objet d'aucun contrôle. Enfin, le manque d'encadrement lors de la saisie ne favorise pas l'uniformité des pratiques et ne garantit pas la qualité de l'opération.
- 5.3.62** Nous encourageons le ministère et Emploi-Québec à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi des indicateurs de résultats.

Reddition de comptes

Aucun indicateur sur l'intégration durable au marché du travail.

- 5.3.63** À l'époque, Emploi-Québec n'avait pas, dans son rapport annuel de gestion, rendu pleinement compte de l'atteinte de ses objectifs. Le vérificateur interne du ministère n'avait pu faire porter sa validation que sur les huit indicateurs contenus dans le rapport annuel de gestion 1998-1999. De plus, l'agence n'était pas en mesure d'évaluer sa performance en ce qui concerne l'efficacité et la qualité de la prestation des services. Par ailleurs, le libellé de quelques indicateurs présentés dans le rapport annuel de gestion 1999-2000 n'était pas identique à ce qu'on pouvait lire dans l'entente de gestion et dans le plan d'action annuel.
- 5.3.64** Depuis l'entrée en vigueur de la convention de performance et d'imputabilité, la formulation des indicateurs est partout la même. La reddition de comptes traite maintenant de l'efficacité et de la qualité des services. L'amélioration du processus a permis au vérificateur interne du ministère de faire porter sa validation sur 16 des 24 indicateurs contenus dans le rapport annuel de gestion 2001-2002.
- 5.3.65** Des lacunes subsistent cependant pour ce qui est des indicateurs d'efficacité. Par exemple, le taux de personnes qui, ayant profité d'un des services offerts par Emploi-Québec, ont obtenu un emploi dans les trois mois suivant cette intervention est discuté dans le rapport annuel de gestion. Toutefois, aucun indicateur ne témoigne de leur intégration durable au marché du travail, objectif pourtant prépondérant pour l'agence. Le rapport est également muet sur le coût de revient par mesure, en dépit des attentes du Conseil des ministres.
- 5.3.66** Nous encourageons Emploi-Québec à poursuivre ses efforts afin d'augmenter la qualité des indicateurs présentés dans sa reddition de comptes.



5.3.67 Commentaires du ministère

« Dans l'ensemble du rapport, les observations du Vérificateur général sont positives et démontrent que le ministère a engagé plusieurs actions concrètes d'amélioration.

« Nous voulons toutefois commenter l'opinion du Vérificateur général en ce qui a trait à certaines recommandations pour lesquelles le Vérificateur général considère qu'il n'y a pas eu de suites satisfaisantes, soit la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi, la conformité des superficies occupées et, finalement, la convivialité des systèmes informatiques et la suffisance et la fiabilité de l'information.

« **La détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi.** Le ministère a effectué des travaux en ce sens, au terme desquels il fut décidé de ne pas y donner suite pour le moment et de poursuivre la réflexion.

« **La conformité des superficies occupées.** L'évaluation par la Direction des ressources matérielles du ministère démontre que les travaux à réaliser pour rétrocéder les espaces excédentaires dépasseraient les économies potentielles suite à une rétrocession. Donc, il fut décidé de ne pas donner suite à cette recommandation.

« **La convivialité des systèmes informatiques et la suffisance et la fiabilité de l'information.** Le ministère a toujours reconnu l'importance de se doter de systèmes informatiques performants. À cet effet, un plan stratégique d'investissement a été élaboré et, tel que mentionné au présent rapport de vérification, des améliorations ont été apportées et d'autres suivront.

« Depuis la rédaction de ce rapport, le développement de deux systèmes a été complété et ces systèmes ont été intégrés à nos opérations. Un autre projet majeur est en cours et améliorera nos échanges avec les partenaires externes. Ce système aura des retombées positives sur notre service à la clientèle, notre productivité, notre conformité et notre reddition de comptes. »



GESTION DES RÉPERCUSSIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES LIÉES AUX JEUX DE HASARD ET D'ARGENT

Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes

Suivi mené par

Thuy Lan Ha

Directrice de vérification

Marie-Josée Blanchette

Lucie Fournier

Pierre Guérard

- 5.4.1** Nous avons procédé au suivi du rapport sur la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent effectué en 1999-2000 auprès de sept entités, soit Loto-Québec, le ministère des Finances (MFQ), la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les régies régionales de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre et de l'Outaouais, ainsi qu'auprès de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ). Nos travaux ont pris fin en septembre 2003.
- 5.4.2** Le rapport initial, publié dans le chapitre 12 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif d'établir un portrait de la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent au Québec. Nous voulions nous assurer, d'une part, que les différents acteurs assumaient respectivement, mais de façon concertée, leurs rôles et leurs responsabilités en la matière. D'autre part, nous voulions obtenir l'assurance qu'une information suffisante, fiable et continue était colligée en temps opportun afin d'éclairer le gouvernement dans ses décisions à prendre en matière de jeu et d'organisation des services à offrir aux joueurs pathologiques.
- 5.4.3** Les rôles des différents acteurs sollicités lors du rapport initial demeurent les mêmes. En effet, Loto-Québec est une compagnie à fonds social dont les actions, qui font partie du domaine public, sont attribuées au ministre des Finances. Elle a pour fonction de conduire et d'administrer des systèmes de loterie et d'exercer des commerces qui contribuent à l'exploitation d'un casino d'État. Le ministre des Finances est chargé, quant à lui, de l'application de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*.
- 5.4.4** De son côté, la RACJ est l'organisme de contrôle chargé notamment de l'administration de la *Loi sur les courses* et de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*. Elle surveille l'application des règlements relatifs aux systèmes de loterie des casinos d'État ou aux loteries vidéo, règlements édictés en vertu de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*. En outre, elle doit fournir au ministre de la Sécurité publique des avis en ce qui a trait aux impacts sociaux des activités de loterie vidéo et de casino et aux mesures de sécurité qu'elles nécessitent. La RACJ peut aussi faire des consultations publiques à cette fin. Elle a également le pouvoir d'édicter des règles concernant ces mêmes activités et divers sujets connexes: publicité, promotion, programme éducatif, catégories d'établissements, emplacement des appareils de loterie vidéo, etc.



- 5.4.5** Pour sa part, le MSSS a notamment le mandat de fixer des orientations et des objectifs en matière de santé et de bien-être, lesquels ont été énoncés à l'intérieur d'une politique. Les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux sont directement tributaires de cette dernière. Ainsi, les régies régionales doivent la mettre en œuvre en organisant et en coordonnant les services sur leur territoire ainsi qu'en allouant les ressources nécessaires en fonction de leurs besoins respectifs.
- 5.4.6** Pour terminer, l'INSPQ a pour mission de soutenir le MSSS et les régies régionales dans l'exercice de leur propre mission au regard de la santé publique. Entre autres, il doit 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.

Conclusions générales

Nos recommandations ont suscité des gestes concrets dans une proportion de 80 p. cent.

- 5.4.7** Nos travaux de suivi démontrent que 80 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires concernés. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 60 p. cent des cas, tout en étant conscients que les impacts de plusieurs mesures mises en place récemment restent à être évalués, et nous encourageons les acteurs à poursuivre leurs efforts. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations formulées au gouvernement.
- 5.4.8** À la suite de notre rapport de 1999-2000, les principaux acteurs ont réagi rapidement. En effet, dans l'ensemble, les différents protagonistes ont assumé pleinement leurs rôles et leurs responsabilités respectifs. La création de la table de concertation interministérielle présidée par le MSSS a permis une concertation et une plus grande collaboration entre les ministères et les organismes.
- 5.4.9** Ainsi, des mesures ont été prises en ce qui concerne les services à offrir aux joueurs pathologiques, notamment le Programme expérimental sur le jeu pathologique 2000-2003, le Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005 et le Programme de recherche thématique portant sur les impacts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent.
- 5.4.10** Par contre, le gouvernement n'a pas encore de définition arrêtée pour évaluer l'offre de jeu au Québec. De surcroît, celui-ci ne dispose toujours pas d'information suffisante et fiable lui permettant de prendre des décisions éclairées en matière de jeu.



TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Nous avons recommandé au gouvernement de				
Rôles et responsabilités des acteurs québécois S'assurer que les différents paliers de gestion appelés à prendre en charge les répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent assument pleinement leurs rôles et leurs responsabilités à cet égard et qu'ils agissent de façon concertée afin de favoriser la convergence des efforts vers un objectif collectif, celui de la répression du jeu pathologique.	X			
Besoins d'information Déterminer ses besoins relatifs à l'information qu'il doit détenir pour prendre des décisions éclairées concernant – autant l'offre et les types de produits [à offrir en matière de jeu]; – que les services à offrir aux joueurs pathologiques.		X		X
Mécanisme d'information indépendant et continu Mettre en place un mécanisme indépendant permettant d'obtenir en temps opportun et de manière continue une information suffisante et fiable sur – les répercussions sociales [...] des jeux de hasard et d'argent; – les répercussions [...] économiques des jeux de hasard et d'argent.		X		X
Nombre de recommandations	1	2	1	1
Répartition	20%	40%	20%	20%
Gestes concrets	80%			
Application complète ou progrès satisfaisants	60%			

Évolution des jeux de hasard et d'argent

- 5.4.11** Loto-Québec demeure le principal promoteur autorisé des jeux de hasard et d'argent au Québec. Les dividendes versés à l'État étaient de 1,4 milliard de dollars en 2001-2002, ce qui représentait 3,3 p. cent des revenus autonomes du gouvernement. Depuis 1998-1999, ce pourcentage a augmenté de 8,9 p. cent. Encore davantage aujourd'hui, cette rentrée d'argent s'avère une part importante du financement des services publics.
- 5.4.12** De 1997-1998 à 2002-2003, le chiffre d'affaires consolidé de Loto-Québec a augmenté de 30,3 p. cent, s'élevant ainsi à 3,7 milliards de dollars. Ainsi, la contribution des casinos au chiffre d'affaires consolidé de Loto-Québec a varié de 621 à 747 millions de dollars, soit une hausse de 20 p. cent par rapport à 1997-1998, et celle des loteries vidéo, de 585 à 1 077 millions de dollars, soit une augmentation



Près de 50 p. cent des bénéfices nets consolidés de Loto-Québec proviennent des appareils de loterie vidéo, principaux responsables du jeu pathologique.

de 84 p. cent. Quant aux bénéfices nets consolidés de Loto-Québec, la contribution des loteries vidéo est passée de 28,9 p. cent en 1997-1998 à 48,8 p. cent en 2002-2003. À l'époque de notre rapport, certaines études indiquaient que les jeux offerts dans les casinos, plus particulièrement ceux de loterie vidéo, étaient considérés comme les principaux responsables du jeu pathologique. De 1998 à 2001, le Québec est passé du 9^e au 8^e rang, par rapport aux autres provinces canadiennes, pour l'importance des dépenses brutes consacrées, par habitant, aux jeux de hasard et d'argent légaux et du 8^e au 7^e rang, pour ce qui est des loteries vidéo et des casinos.

Rôles et responsabilités des acteurs québécois

- 5.4.13** En 1999-2000, nous avons constaté un manque de concertation entre les divers organismes et ministères concernés par la répression du jeu pathologique. Plusieurs acteurs ayant un rôle et des responsabilités à cet égard ne les assumaient pas pleinement.
- 5.4.14** À l'intérieur du réseau de la santé et des services sociaux, il n'existait pas de stratégie d'ensemble intégrant les rôles et les responsabilités de chacun des protagonistes. L'évaluation des besoins et l'organisation des services pour aider les joueurs pathologiques ne faisaient pas partie des priorités du réseau. L'INSPQ n'avait pas encore inclus l'étude du jeu pathologique dans son programme d'activité. La RACJ, quant à elle, se faisait plutôt discrète et ne jouait pas pleinement son rôle au regard des responsabilités qui lui étaient dévolues. Nous avons également soulevé un certain paradoxe dans le fait que Loto-Québec, responsable de l'administration des jeux légalisés, était aussi la principale source de financement de la recherche et de la prévention.
- 5.4.15** Lors de nos travaux de suivi, nous avons constaté que les principaux acteurs ont tous assumé rapidement leurs rôles et leurs responsabilités en accomplissant plusieurs actions concrètes. Le MSSS est devenu le maître d'œuvre de la mise en place des mesures relatives à la gestion des répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent. Dès décembre 2000, le gouvernement a formé une table de concertation interministérielle dont le MSSS assume la présidence. Cette table a favorisé une concertation et une plus grande collaboration entre les ministères et les organismes préoccupés par cette problématique. En effet, celle-ci a permis notamment l'élaboration du Programme de recherche thématique portant sur les impacts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent, tout en veillant à l'intégration de ces actions. De plus, les principaux protagonistes ont travaillé de concert dans différents comités et sous-comités. D'ailleurs, plusieurs consultations ont également été menées auprès d'autres intervenants concernés, à savoir des policiers, des propriétaires de bars et de brasseries, des gens d'affaires, des travailleurs

Les principaux acteurs ont assumé rapidement leurs rôles et leurs responsabilités.



de la restauration et de l'hôtellerie, des chercheurs, des ressources régionales et différents partenaires. Tous ont été consultés afin de travailler à l'atteinte d'un objectif commun : contrer le jeu pathologique au Québec.

- 5.4.16** Aussi, le MSSS est passé à l'action par la mise en place du Programme expérimental sur le jeu pathologique 2000-2003, lequel est devenu la pierre angulaire de toutes les actions posées, dont le programme de recherche mis en place au cours de 2001, en collaboration avec le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) et le Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005, lancé en septembre 2002. Ce plan d'action a pour objectif de déterminer et de mettre en œuvre des moyens d'action concertés pour prévenir, réduire et traiter les problèmes liés aux jeux de hasard et d'argent ainsi que d'offrir des activités de formation des intervenants, de recherche et d'évaluation. Par ailleurs, plusieurs mesures ont été appliquées dès 2001, dont l'implantation de services spécialisés (traitement, réinsertion et intervention de crise) dans toutes les régions du Québec, l'organisation d'un forum national sur le jeu pathologique ainsi que plusieurs campagnes de prévention destinées aux adultes ou aux jeunes. En outre, au cours de 2002, deux trousseaux de prévention ont été développés; l'une est destinée au milieu de l'industrie du jeu et l'autre, aux milieux de travail. Quant à l'INSPQ, dès l'automne 2000, il a inclus l'étude du jeu pathologique dans son programme d'activité et a ainsi réalisé plusieurs projets sur le sujet.
- 5.4.17** Depuis 2001, pour donner suite à un décret gouvernemental, Loto-Québec verse annuellement 20 millions de dollars dans un compte à fin déterminée. Ce compte est mis à la disposition du MSSS et de la RACJ afin de leur permettre de gérer les activités liées aux répercussions sociales et économiques du jeu pathologique. Dès avril 2001, le MSSS a pris en charge les responsabilités à l'égard de la recherche et de la prévention relatives au jeu pathologique, assumées jusqu'alors par Loto-Québec. Depuis, cette dernière consacre ses efforts à la promotion du jeu responsable auprès de sa clientèle et de ses employés, c'est-à-dire que jeunes et adultes prennent des décisions responsables et éclairées en vue de maintenir de saines habitudes de jeu. C'est d'ailleurs dans cet esprit que Loto-Québec a créé, en mars 2002, la Fondation Mise sur toi dont la mission est de sensibiliser et d'informer la population du Québec sur les différents aspects du jeu pathologique. Il est à noter que la fondation travaille en complémentarité avec le MSSS.
- 5.4.18** La RACJ, quant à elle, a aussi joué pleinement son rôle. Elle a produit des avis pour le ministre de la Sécurité publique et des mémoires pour le Conseil des ministres. Elle a également tenu des consultations publiques, procédé à une évaluation des effets découlant de l'application des règles d'attribution des licences et des appareils de loterie vidéo (ALV) et réalisé des projets de recherche sur l'évaluation des impacts sociaux.



Besoins d'information

Offre de jeu et types de produits

- 5.4.19** Nous avons recommandé au gouvernement dans notre rapport de 1999-2000 de déterminer ses besoins relatifs à l'information qu'il doit détenir pour prendre des décisions éclairées concernant l'offre de jeu et les types de produits. Nous avons constaté qu'au Québec aucune étude ne permettait de déterminer les coûts sociaux liés au jeu pathologique. Ainsi, le gouvernement ne pouvait faire valoir la pertinence de ses choix quant aux jeux de hasard et d'argent, pas plus qu'il ne pouvait justifier sa planification quant à leur implantation.
- 5.4.20** Dans ses commentaires à la suite de notre rapport d'origine, le ministre des Finances indiquait qu'il entendait maintenir le statu quo quant à l'offre de jeu.
- 5.4.21** D'une part, il ressort de nos travaux de suivi que le ministère des Finances n'a toujours pas déterminé l'information qu'il considère nécessaire pour prendre ses décisions concernant l'offre de jeu et les types de produits. Il n'a pas encore défini formellement, non plus, les paramètres de l'offre de jeu. Par exemple, depuis le 31 mars 1999, le nombre d'appareils de loterie vidéo a été réduit de 15 300 à 14 300, le nombre de machines à sous a augmenté de 4 700 à 5 800 et le nombre de casinos n'a pas varié. Faute d'une définition arrêtée pour évaluer l'offre de jeu, il lui est difficile de se prononcer sur son évolution et d'évaluer les propositions de modifications de Loto-Québec. D'autre part, il n'existe toujours pas au Québec d'étude déterminant les coûts sociaux liés au jeu pathologique.
- 5.4.22** À l'instar de la recommandation formulée à l'époque, nous invitons donc le gouvernement à déterminer ses besoins relatifs à l'information nécessaire concernant l'offre de jeu et les types de produits afin de lui permettre de développer, de manière ordonnée et efficace, le potentiel actuel du Québec en matière de jeu, tout en composant avec les répercussions négatives qu'il entraîne inévitablement.

Le gouvernement peut difficilement se prononcer sur l'évolution de l'offre de jeu.

Services à offrir aux joueurs pathologiques

- 5.4.23** Nous avons constaté à l'époque que l'évaluation des besoins et l'organisation des services pour venir en aide aux joueurs pathologiques ne faisaient pas partie des priorités du réseau de la santé et des services sociaux. Ainsi, en l'absence de mécanisme de reconnaissance et d'analyse des besoins par région en matière de services, le MSSS ne pouvait assurer l'adéquation entre l'offre et la demande de services. Il ne pouvait, non plus, se prononcer sur la pertinence des services offerts. Les régies régionales de Montréal-Centre et de l'Outaouais avaient soumis au MSSS un plan d'action régional pour l'organisation des services aux joueurs pathologiques indiquant des besoins importants à cet égard, mais aucune étude ne permettait de circonscrire les services nécessaires. D'ailleurs, le jeu pathologique ne figurait tout simplement pas dans la liste des champs d'intervention



Toutes les régions du Québec offrent maintenant des services spécialisés aux joueurs pathologiques.

de la région régionale de Montréal-Centre. De surcroît, le Comité permanent de lutte contre la toxicomanie avait avisé le MSSS d'une double problématique pour les adolescents, soit le jeu et la consommation d'alcools, de médicaments et de drogue, mais rien n'avait encore été fait pour prévenir ou endiguer le phénomène.

- 5.4.24** Notre suivi nous a permis de constater qu'une multitude d'actions ont été menées par les différents acteurs. Dès 2001, toutes les régions du Québec ont offert des services spécialisés aux joueurs pathologiques. En effet, le MSSS a mis la priorité sur l'organisation de ces services, et ce, avant d'avoir l'évaluation des besoins, étant donné l'urgence de la situation. Toutefois, en mars 2003, un premier rapport préliminaire de l'INSPQ sur le monitoring évaluatif du programme expérimental a été remis au MSSS. Ce rapport évalue les traitements et les services offerts aux joueurs pathologiques dans quatre sites pilotes. L'Institut mentionne qu'il est actuellement en mesure de décrire en partie les participants au programme de traitement du joueur pathologique de mai 2001 à l'automne 2002 et qu'il connaît mieux l'ampleur de leur problème lors de leur inscription ainsi que leur participation. Il est conscient également que l'information est nouvelle et qu'il existe peu de systèmes de monitoring, même à l'échelle mondiale. Le ministère attend le rapport final pour mars 2004. C'est donc à ce moment-là, en comparant les services offerts aux besoins réels, qu'il sera en mesure de conclure sur l'adéquation de l'offre et de la demande et ainsi de se prononcer sur la pertinence de ces services. Les régions régionales concernées participent de façon continue à la collecte des données pour ce monitoring évaluatif qui devrait s'effectuer jusqu'au 31 décembre 2003.
- 5.4.25** Par ailleurs, conformément au plan d'action gouvernemental, les régions régionales ont présenté leur plan d'action pour répondre aux besoins de prévention, d'intervention de crise, de traitement et de réinsertion. De plus, ce plan gouvernemental détermine plusieurs informations à colliger concernant les indicateurs d'implantation. Le MSSS est chargé de son évaluation et de son suivi. Ce document contient, entre autres, les principaux paramètres qui guideront les ministères et les organismes publics concernés par cette problématique.
- 5.4.26** De surcroît, les axes prioritaires du programme de recherche ont été définis, ce qui permettra de connaître les caractéristiques des joueurs, l'environnement du jeu, les conséquences ainsi que les coûts associés aux jeux de hasard et d'argent. En ce qui concerne la double problématique chez les jeunes, le ministère a lancé depuis 2001 deux projets pilotes portant sur le dépistage, l'intervention et le traitement. Ces projets se poursuivent.
- 5.4.27** Plusieurs mesures ont été prises pour corriger les lacunes soulevées dans notre rapport de 1999-2000. Toutefois, la plupart des actions sont assez récentes et nous ne sommes donc pas à même de conclure que les mesures donneront les résultats escomptés en lien avec notre recommandation. Ainsi, la recommandation a été partiellement appliquée, mais les progrès sont jugés satisfaisants.



Mécanisme d'information indépendant et continu

5.4.28 En 1999-2000, nous avons constaté qu'il n'existait pas de mécanisme assurant une collecte et une analyse indépendante de l'information sur le jeu ainsi que sur ses répercussions sociales et économiques; aucun organisme n'avait eu le mandat requis pour endosser ces responsabilités.

Répercussions sociales des jeux de hasard et d'argent

Mise en place des mesures du plan d'action gouvernemental: premier bilan annuel prévu en 2004.

5.4.29 Depuis 2000, plusieurs mesures ont été mises en place, dont le programme de recherche. Les cinq projets de recherche de la première année de ce programme traitent tous de l'aspect social de la problématique, soit les jeunes, les habitudes de jeu des joueurs et l'emplacement des loteries vidéo. Toutefois, les résultats ne sont attendus que dans un an ou deux. Par surcroît, la plupart des mesures prévues au plan d'action gouvernemental en sont à leur première année d'implantation, et leur premier bilan annuel devrait être réalisé en 2004. En outre, nous constatons que le mécanisme actuel, soit le programme de recherche, ne permet pas d'obtenir de manière continue une information suffisante et fiable sur le taux de joueurs pathologiques au Québec. En effet, les derniers taux publiés datent de 1996 et nous en disposons déjà au moment de la parution de notre rapport en 2000. Il est donc difficile de connaître l'évolution de la problématique. Cependant, le MSSS a assumé la responsabilité de mettre en place le mécanisme et les résultats sont attendus à court terme. C'est pourquoi nous concluons que les progrès sont satisfaisants.

Répercussions économiques des jeux de hasard et d'argent

5.4.30 En plus des constats qu'ils ont formulés concernant le mécanisme d'information indépendant sur les répercussions sociales, les chercheurs reconnaissent l'utilité de chiffrer les coûts sociaux engendrés par le jeu pathologique, même si leur estimation constituait une opération délicate. Cette difficulté découlait de la disparité des variables retenues et des méthodes employées par les chercheurs nationaux ou internationaux. Ainsi, le gouvernement ne pouvait faire valoir la pertinence de ses choix quant aux jeux de hasard et d'argent qu'il avait lui-même introduits, pas plus qu'il ne pouvait justifier sa planification quant à leur implantation. Somme toute, les enjeux globaux lui échappaient.

5.4.31 Depuis 2000, plusieurs acteurs québécois (le MSSS, des chercheurs, Loto-Québec) ont participé à des démarches entreprises par le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT). Un premier symposium international a eu lieu en septembre 2000 à Whistler, en Colombie-Britannique. Il regroupait les responsables des politiques, les chercheurs et d'autres parties concernées du Canada, des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Europe, de l'Australie et de l'Afrique du Sud. Un des résultats concrets du symposium, suivant son premier



objectif, a été un premier pas vers l'élaboration d'un cadre commun d'analyse des répercussions positives et négatives ainsi que de l'ensemble des bénéfices et des coûts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent. Les participants ont pu également constater qu'il n'y avait toujours pas de consensus sur ce cadre conceptuel et qu'un deuxième symposium serait nécessaire. Celui-ci se tiendra en novembre 2004 et devrait permettre, entre autres, de progresser vers l'élaboration d'un guide international d'évaluation des conséquences du jeu.

5.4.32 D'ailleurs, un des axes du programme de recherche vise à obtenir une information suffisante et fiable sur les répercussions économiques de ces jeux. Par contre, aucun chercheur n'a jusqu'à maintenant soumis de projet permettant d'évaluer les impacts et les conséquences socioéconomiques engendrés par le jeu pathologique.

Mécanisme quant aux répercussions économiques : beaucoup d'efforts investis, mais peu de résultats concrets.

5.4.33 Malgré l'existence du programme de recherche et les efforts investis de la part des principaux acteurs et particulièrement du MSSS, nous constatons que le gouvernement ne dispose toujours pas d'une information suffisante et fiable. Ainsi, le mécanisme mis en place n'ayant pas entraîné de résultats escomptés, nous concluons que les progrès sont insatisfaisants.

5.4.34 Par conséquent, nous encourageons les protagonistes à poursuivre leurs efforts et nous invitons de nouveau le gouvernement à mettre en place un mécanisme indépendant permettant d'obtenir l'information nécessaire sur les répercussions économiques des jeux de hasard et d'argent.

5.4.35 Commentaires de Loto-Québec

« Nous comprenons que, dans l'ensemble, le Vérificateur général trouve satisfaisant le progrès réalisé.

« Pour sa part, Loto-Québec continue dans l'exercice de ses activités à promouvoir le jeu responsable. De plus, elle verse annuellement un total de 20 millions de dollars au ministère de la Santé et des Services sociaux et à la Régie des alcools, des courses et des jeux pour le financement des mesures qu'elles ont entreprises. »

5.4.36 Commentaires du ministère des Finances

« Le ministre des Finances reconnaît l'importance et la pertinence pour le gouvernement de détenir l'information nécessaire à la prise de décision en matière de jeu.

« À notre connaissance, il n'existe pas, dans la littérature sur le sujet, de consensus concernant l'utilisation d'une définition formelle de l'offre de jeu. L'exercice de réflexion en la matière fait rapidement prendre conscience d'une panoplie de difficultés conceptuelles tant pour en établir une définition objective que pour en évaluer les impacts. Le ministère reconnaît qu'en cette matière, les efforts devront être poursuivis.

« Entre-temps, le ministère des Finances a conseillé le gouvernement de façon à ce qu'il oriente ses moyens d'actions directement sur les activités de jeu. Aussi :

- Depuis 1999-2000, l'offre de jeu a été réduite. Par exemple, le nombre d'appareils de loteries vidéo est passé de 15 300 à 14 300. L'opération de réduction a été réalisée en concertation et en collaboration avec les diverses instances gouvernementales interpellées;



- Il est demandé à Loto-Québec de tenir compte de l'impact social de l'offre de jeu dans l'élaboration de son nouveau plan d'affaires;
- De plus, le ministère des Finances a collaboré à l'amélioration de l'information visant à mieux cerner les répercussions sociales liées au jeu. La réalisation d'études et de recherches jadis financées directement par Loto-Québec a été transférée au ministère de la Santé et des Services sociaux, lequel en a confié le mandat au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture;
- Les sommes allouées ont été bonifiées au moyen de la mise en place d'un compte à fin déterminée financé par Loto-Québec dont 17 millions de dollars sont annuellement octroyés au ministère de la Santé et des Services sociaux;
- De même, le plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005 contribuera significativement à l'amélioration des informations concernant les impacts sociaux associés à l'offre de jeu.

«Ainsi, bien qu'il n'existe toujours pas au Québec d'études déterminant les coûts sociaux liés au jeu pathologique, le processus pour y arriver est en place, bien encadré et soumis à un mécanisme d'information indépendant et continu.

«En favorisant ces mesures, le ministère des Finances facilite la mise en place des mécanismes d'information et d'évaluation nécessaires à l'élaboration des consensus scientifiques, sociaux et économiques impératifs à la prise de décision visant à juguler les effets négatifs liés au jeu. Également, il y a lieu d'envisager que l'amélioration des connaissances pourrait, à terme, contribuer à améliorer davantage le concept d'offre de jeu.

«Les mesures mises en place au cours des dernières années, supportées par des investissements importants, font en sorte que la situation concernant les mécanismes d'information s'est améliorée, comparativement à celle qui prévalait initialement.»

5.4.37 Commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux

«Nous désirons vous mentionner que la Régie des alcools, des courses et des jeux n'a pas de commentaires particuliers à émettre au regard de ce rapport et est en accord avec l'essentiel des commentaires émis.»

5.4.38 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

«Nous accueillons favorablement les résultats et les recommandations présentés par le Vérificateur général concernant les actions réalisées par le ministère au regard de la gestion des répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent.

«À la lumière des résultats de ce rapport, nous comprenons que les progrès réalisés sont satisfaisants. À cet effet, le ministère a la ferme intention de poursuivre son *leadership* au plan de la concertation interministérielle et de bonifier la gamme de services visant à contrer le jeu pathologique ainsi que le développement et la mise à profit de la recherche sur les impacts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent.»



5.4.39 Commentaires de la Régie régionale de la santé et de services sociaux de Montréal-Centre

« À notre avis, votre rapport décrit avec justesse l'état du dossier ; les forces et les faiblesses sont bien identifiées. Permettez-nous, par ailleurs, de porter à votre attention que les régies régionales se sont vu confier par le MSSS le mandat de l'organisation et la coordination des services visant la réalisation du programme expérimental dans leur région. Nous apprécions que vous ayez souligné, à cet effet, le rôle qu'elles ont joué dans le développement des services spécialisés auprès des joueurs et de leur famille. »

5.4.40 Commentaires de la Régie régionale de la santé et des services sociaux de l'Outaouais

« D'emblée, il n'est pas aisé de commenter des résultats préliminaires, et ce, dans le cadre d'un programme expérimental en jeu pathologique (2000-2003). Énoncer des critiques ou suggérer des commentaires dans un tel contexte commande une certaine réserve et requiert inéluctablement de la prudence. À cet égard, veuillez recevoir nos félicitations pour la qualité de la teneur des énoncés de votre rapport qui sont fort à propos. Ils rapportent fidèlement le présent portrait de la situation observée dans notre région et reflètent également les actions entreprises jusqu'à ce jour en lien avec le jeu pathologique, et ce, aux plans régionaux et national.

« Notre préoccupation concerne l'évolution des jeux de hasard et d'argent lorsque nous observons que les dividendes versés à l'État par Loto-Québec en 2001-2002 s'élevaient à 1,4 milliard, soit 3,3 p. cent des revenus autonomes du gouvernement. À cet égard, il faut souligner que les ALV en 2002-2003 ont généré 48,8 p. cent des bénéfices nets consolidés de Loto-Québec. Les experts dénoncent de plus en plus ce type de jeu qui est souvent la source de la problématique du joueur pathologique et les données préliminaires du monitoring du programme expérimental en jeu pathologique de l'INSPQ indiquent que 72 p. cent des joueurs en traitement éprouvent des difficultés avec les ALV. Afin de prévenir cette problématique spécifique, nous croyons toujours que la réduction de l'offre de jeu du type des ALV s'impose afin de diminuer la prévalence des joueurs pathologiques. »

5.4.41 Commentaires de l'Institut national de santé publique du Québec

« Nous avons pris connaissance du rapport de suivi et considérons juste l'évaluation que le Vérificateur général propose. »

