

CHAPITRE 3

Gestion des centres des congrès

Audit de performance

Ministère du Tourisme

Société du Centre des congrès de Québec

Société du Palais des congrès de Montréal

EN BREF

La Société du Centre des congrès de Québec (SCCQ) et la Société du Palais des congrès de Montréal (SPCM) ont pour principale mission de générer des retombées économiques pour le Québec et pour leur propre région en sollicitant et en accueillant des événements, tels que des congrès.

Les subventions gouvernementales pour le fonctionnement sont accordées à ces deux sociétés de façon historique, sans égard à leur modèle d'affaires respectif. Le ministère du Tourisme (MTO), dont les sociétés relèvent, fait peu d'analyses de leur performance, et les indicateurs ne sont pas uniformisés pour faciliter ces analyses.

Par ailleurs, l'évaluation des retombées économiques qu'effectuent les sociétés ne permet pas d'apprécier leur apport réel pour le Québec et leur région respective, notamment parce que, dans le cas de la SPCM, les dépenses de participants du Québec sont prises en compte.

De plus, bien que les sociétés aient apporté des ajustements à leur stratégie d'affaires pour favoriser la reprise de leurs activités, mises à mal par la pandémie de COVID-19, plusieurs risques demeurent. Qui plus est, le dossier d'opportunité du projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal est à revoir, notamment pour prendre en considération l'évolution des besoins du tourisme d'affaires depuis l'arrivée de la pandémie.

Enfin, les investissements et les autres mesures visant à assurer la pérennité des bâtiments et des équipements des sociétés sont insuffisants, plus particulièrement pour le Palais des congrès de Montréal, dont les infrastructures se sont détériorées au cours des dernières années.

CONSTATS

1

Les subventions pour le fonctionnement versées aux sociétés des centres des congrès sont établies sur une base historique, sans égard à leur modèle d'affaires respectif.

2

L'évaluation des retombées économiques que font les sociétés des centres des congrès ne permet pas d'apprécier adéquatement leur performance en termes d'apport réel pour le Québec et pour leur région respective.

3

La pandémie de COVID-19 a eu un impact important sur les activités des sociétés des centres des congrès, ce qui a forcé celles-ci à ajuster leur stratégie d'affaires, mais plusieurs risques demeurent.

4

Des mesures pour assurer la pérennité des bâtiments et des équipements nécessaires à l'exploitation des centres des congrès sont insuffisantes.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Directeur principal d'audit

Guillaume Bellemare

Directeur d'audit

Mathieu Bédard

Audrey Bergeron

Jean-Sébastien Bussièrès

Emmanuel Caron

Frédérique Charbonneau-Gravel

Philippe Després

SIGLES

MTO Ministère du Tourisme

SCCQ Société du Centre des congrès de Québec

SPCM Société du Palais des congrès de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Les subventions pour le fonctionnement versées aux sociétés des centres des congrès sont établies sur une base historique, sans égard à leur modèle d'affaires respectif.....	9
L'évaluation des retombées économiques que font les sociétés des centres des congrès ne permet pas d'apprécier adéquatement leur performance en termes d'apport réel pour le Québec et pour leur région respective.....	16
La pandémie de COVID-19 a eu un impact important sur les activités des sociétés des centres des congrès, ce qui a forcé celles-ci à ajuster leur stratégie d'affaires, mais plusieurs risques demeurent.....	21
Des mesures pour assurer la pérennité des bâtiments et des équipements nécessaires à l'exploitation des centres des congrès sont insuffisantes.....	29
Recommandations.....	34
Commentaires des entités auditées	35
Renseignements additionnels.....	37

MISE EN CONTEXTE

- 1 La Société du Centre des congrès de Québec (SCCQ) et la Société du Palais des congrès de Montréal (SPCM) ont pour mission de solliciter et d'accueillir des événements, tels que des congrès, afin de générer des retombées économiques pour le Québec et pour leur propre région. Elles sont responsables, notamment, d'administrer et d'exploiter leurs installations respectives, ainsi que de faire du démarchage pour attirer des événements. Elles relèvent du ministère du Tourisme (MTO). Les rôles et responsabilités de ces entités sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.
- 2 Chaque société est administrée par un conseil d'administration composé de 11 membres, nommés par le gouvernement, dont au moins 3 sont nommés après consultation des organismes représentatifs du milieu.
- 3 Pour l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 2020, les revenus des sociétés se sont élevés à 97,2 millions de dollars, dont 54,5 millions, soit plus de la moitié, provenaient de subventions du gouvernement du Québec. Quant aux dépenses, elles se chiffraient à 92,7 millions. Les sources de revenus et les catégories de dépenses de la SCCQ et de la SPCM sont présentées en détail dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 4 La SCCQ et la SPCM n'ont pas fait l'objet d'une mission d'audit de performance du Vérificateur général du Québec depuis plusieurs années.
- 5 Comme les sociétés ont des missions similaires, il y a une opportunité de comparer leurs pratiques et leur modèle d'affaires, puis de formuler des recommandations visant des gains d'efficacité et d'efficience.
- 6 Soulignons que le segment de marché du tourisme d'affaires, ciblé par les sociétés, a le potentiel de générer des retombées économiques importantes pour le Québec. Le gouvernement du Québec estime qu'un touriste d'affaires rapporte en moyenne deux fois plus qu'un touriste d'agrément.
- 7 La pandémie de COVID-19 et les différentes mesures sanitaires qu'elle a entraînées ont affecté le tourisme d'affaires. À l'instar de l'ensemble des intervenants touristiques, les sociétés doivent s'adapter à ce contexte afin de relancer leurs activités.

Tourisme d'affaires

Il s'agit de tout ce qui entoure les déplacements pour motifs professionnels. Parmi la variété des motifs de déplacement, il y a la participation à un congrès, à une réunion d'entreprise ou à un salon commercial.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

- 8 L'objectif de notre audit était d'évaluer si les décisions de gestion de la SCCQ et de la SPCM favorisent le développement économique du Québec et de leur région respective, tout en prenant en considération l'atteinte de l'équilibre budgétaire.
- 9 Nos travaux ont porté sur la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2022. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures à cette période.
- 10 Nous avons examiné les données et les processus de gestion de la SCCQ, de la SPCM et du MTO. Afin d'appuyer nos conclusions, nous avons aussi fait un examen détaillé de la documentation relative au projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal.
- 11 Nous avons utilisé l'année 2019-2020 comme année de référence pour plusieurs données puisque la pandémie a affecté les activités des centres des congrès en 2020-2021, et cela se reflète dans leurs résultats financiers.
- 12 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Les centres des congrès, en bref

- 13 Chacune des sociétés a été créée par une loi adoptée par l'Assemblée nationale : la SPCM par l'adoption, en 1981, de la *Loi sur la Société du Palais des congrès de Montréal*; et la SCCQ avec la sanction d'une loi similaire en 1993.
- 14 Depuis leur création, les centres des congrès ont pour principal objectif de favoriser la tenue d'événements générant des retombées économiques et fiscales pour le Québec, en termes d'argent neuf. Les centres se veulent complémentaires à l'offre touristique existante, puisque les participants aux événements fréquentent aussi les autres intervenants touristiques du Québec, par exemple les établissements d'hébergement et les restaurants.
- 15 Parmi les événements tenus par les sociétés, ce sont les congrès provenant de l'extérieur de la province qui génèrent le plus de retombées économiques pour le Québec, c'est-à-dire de nouvelles dépenses faites par des visiteurs hors Québec dans l'économie québécoise. La concurrence est vive avec les centres des congrès situés ailleurs dans le monde, qui courtisent également les organisateurs de ces événements. La SCCQ et la SPCM accueillent aussi des congrès provinciaux, des salons, des expositions et d'autres événements.
- 16 Les types d'événements tenus dans les centres des congrès sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Les subventions pour le fonctionnement versées aux sociétés des centres des congrès sont établies sur une base historique, sans égard à leur modèle d'affaires respectif.

Qu'avons-nous constaté ?

17 Le montant des subventions pour le fonctionnement est attribué sans prendre en considération le modèle d'affaires spécifique de chacune des sociétés. Ainsi, les sommes versées ne tiennent pas compte du fait que la SCCQ met l'accent sur des événements qui, selon elle, généreront davantage de retombées économiques, même si cette approche l'amène à être moins rentable et à réaliser des déficits. Pour ce qui est de la SPCM, elle parvient à atteindre l'équilibre budgétaire, mais en accueillant un plus grand nombre d'événements dont les participants sont de la région montréalaise.

18 D'ailleurs, le MTO fait peu d'analyses de la performance des sociétés pour comparer leurs pratiques et s'assurer que les sommes versées permettent d'atteindre les objectifs. En outre, le manque d'uniformité entre les sociétés en ce qui a trait aux méthodes de calcul utilisées pour établir les indicateurs de performance et à la présentation des résultats dans leur rapport annuel respectif nuit à l'analyse.

19 Finalement, malgré l'importance du secteur du tourisme d'affaires et des congrès, le MTO n'a toujours pas adopté de stratégie de mise en valeur pour ce secteur d'activité, comme il avait prévu le faire.

Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Contrairement à d'autres centres des congrès en Amérique du Nord qui disposent de sources de revenus importantes liées, entre autres, à la gestion de stationnements ou de services alimentaires, les sociétés auditées ont peu de revenus de ce type, soit parce qu'elles n'ont pas les infrastructures nécessaires, soit parce qu'elles ont confié ces services à des sous-traitants en échange de redevances. De plus, les sociétés doivent payer des taxes municipales et scolaires, ce qui n'est pas le cas de plusieurs autres centres des congrès. Des informations comparatives avec d'autres organisations se trouvent dans la section Renseignements additionnels.

21 En 2019-2020, les subventions du gouvernement du Québec versées aux sociétés constituaient plus de 50 % de leurs revenus. Ces sommes représentaient par ailleurs une part non négligeable du budget 2019-2020 alloué au MTO, soit environ le tiers de celui-ci. Il importe donc que le ministère en fasse un suivi rigoureux.

22 Par l'entremise des lois constitutives des sociétés, le ministre du Tourisme peut exiger des renseignements à paraître dans le rapport annuel de gestion des sociétés, ainsi que dans leur plan stratégique.

Ce qui appuie notre constat

Montant des subventions pour le fonctionnement attribué de façon historique

23 Le montant des subventions pour le fonctionnement est établi dans le cadre du processus budgétaire du gouvernement. Les sociétés préparent leur budget en fonction des balises édictées par ce dernier ; puis, ces budgets sont révisés et approuvés par le ministre du Tourisme. Les montants sont établis en se référant au budget de l'année précédente, avec certains ajustements relatifs, par exemple, à l'inflation et à certains efforts de compression. Au final, les sommes versées en subventions sont maintenues d'une année à l'autre, sans prendre en considération la performance et le modèle d'affaires des centres. En effet, les proportions, en pourcentage, des subventions pour le fonctionnement sur les revenus totaux pour les cinq années entre 2015-2016 et 2019-2020 ont peu varié, que ce soit pour la SCCQ ou la SPCM.

24 À noter que les sociétés utilisent une partie importante de cette subvention pour payer les taxes municipales et scolaires. C'est tout particulièrement le cas de la SPCM. Il s'agit d'une dépense fixe importante pour les centres des congrès québécois, que d'autres n'ont pas à payer. Le tableau 1 présente les montants des subventions pour les cinq années avant la pandémie.

TABLEAU 1 Portrait des subventions de 2015-2016 à 2019-2020 (en millions de dollars)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Société du Centre des congrès de Québec					
<i>Revenus</i>					
Subvention pour le fonctionnement	8,1	8,2	8,1	10,1 ¹	9,6
Subvention relative aux intérêts sur les emprunts	2,8	2,6	2,2	2,0	1,9
Subvention relative aux immobilisations	3,9	3,7	3,8	3,7	3,8
Revenus de subventions	14,8	14,5	14,1	15,8	15,3
Revenus totaux	23,0	25,2	25,7	28,8	27,7
Proportion des subventions sur les revenus totaux	64 %	58 %	55 %	55 %	55 %
Proportion de la subvention pour le fonctionnement sur les revenus totaux	35 %	33 %	32 %	35 %	35 %
<i>Dépenses</i>					
Taxes municipales et scolaires	4,3	4,7	4,7	4,6	4,6
Proportion de la subvention pour le fonctionnement qui est consacrée à payer les taxes municipales et scolaires	53 %	57 %	58 %	46 %	48 %
Société du Palais des congrès de Montréal					
<i>Revenus</i>					
Subvention pour le fonctionnement	11,3	11,0	10,8	10,8	14,8 ²
Subvention relative aux intérêts sur les emprunts	9,2	9,3	8,7	8,6	6,7
Subvention relative aux immobilisations ³	9,4	7,9	8,3	24,6	17,7
Revenus de subventions	29,9	28,2	27,8	44,0	39,2
Revenus totaux²	57,8	56,5	57,0	74,3	69,5
Proportion des subventions sur les revenus totaux	52 %	50 %	49 %	59 %	56 %
Proportion de la subvention pour le fonctionnement sur les revenus totaux	20 %	19 %	19 %	15 %	21 %
<i>Dépenses</i>					
Taxes municipales et scolaires	10,9	10,3	10,5	11,1	10,5
Proportion de la subvention pour le fonctionnement qui est consacrée à payer les taxes municipales et scolaires	96 %	94 %	97 %	103 %	71 %²

1. La subvention pour le fonctionnement 2018-2019 de la SCCQ a fait l'objet d'une hausse à la suite d'une analyse fournie par la SCCQ au MTO. L'analyse démontrait un manque à gagner annuel l'empêchant d'équilibrer son budget.

2. La subvention pour le fonctionnement 2019-2020 de la SPCM inclut un montant ponctuel de 3,5 millions de dollars en lien avec le projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal. La proportion de la subvention pour le fonctionnement qui est consacrée à payer les taxes municipales et scolaires aurait été de 93 % sans cette subvention.

3. En 2020-2021, la SPCM a ajusté ses résultats pour inclure les paiements de transfert. À des fins de comparaison, nous nous sommes assurés que les résultats présentés dans le tableau ci-dessus font état de cet ajustement.

Spécificités des modèles d'affaires des sociétés non considérées dans l'établissement des subventions pour le fonctionnement

25 Les sous-sections qui suivent exposent certaines particularités des modèles d'affaires.

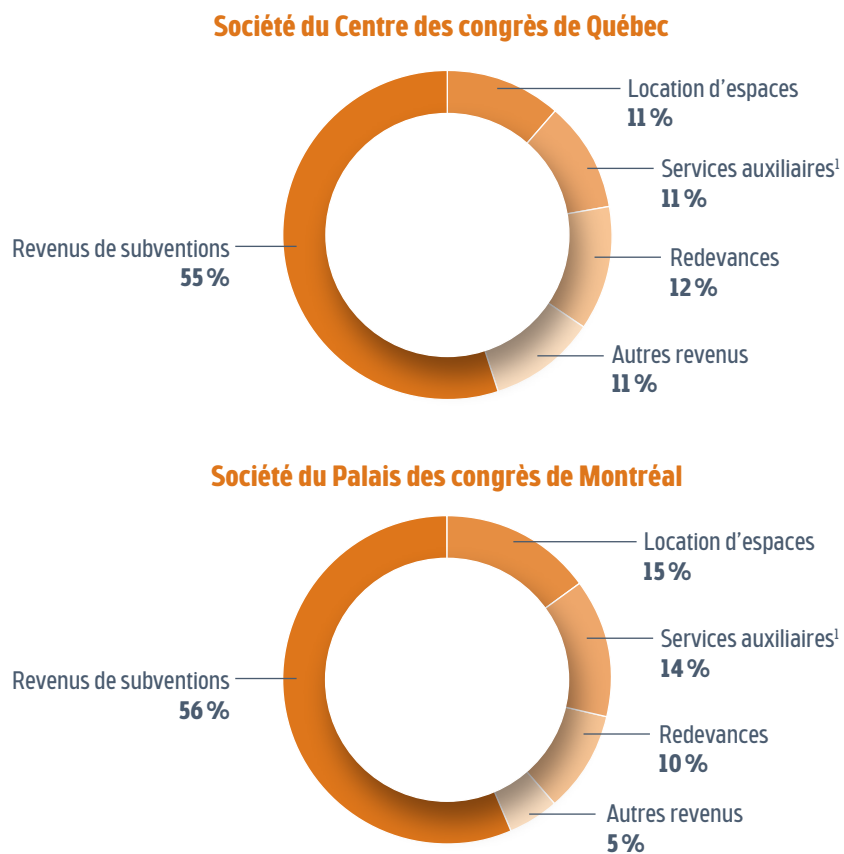
Faible part des revenus provenant de la location d'espaces

26 Les marchés des congrès américains et internationaux sont compétitifs. Pour attirer ces événements, les sociétés doivent souvent louer leurs installations à faible coût. Cela explique l'apport modeste des revenus de location d'espaces pour l'exercice financier 2019-2020, soit 11 % des revenus totaux pour Québec et 15 % pour Montréal. La figure 1 présente la proportion des différentes sources de revenus pour chacun des deux centres.

Modèle d'affaires

Il s'agit de l'organisation et du fonctionnement d'une entreprise, de la structure de son offre, de son positionnement dans son secteur d'activité, de la clientèle qu'elle vise et de la façon dont elle coordonne ses activités avec ses partenaires.

FIGURE 1 Sources de revenus des sociétés (2019-2020)



1. Les services auxiliaires incluent notamment des revenus relatifs à des services d'entreposage, de télécommunications, d'audiovisuel, d'aménagement, d'accueil et de vestiaire. Pour la SPCM, ils incluent également des revenus de stationnement.

Équilibre budgétaire : la SCCQ ne l'atteint pas ; la SPCM y parvient en accueillant des événements moins porteurs de retombées économiques

27 Le Palais des congrès de Montréal a atteint l'équilibre budgétaire durant trois des quatre plus récents exercices, alors que le Centre des congrès de Québec ne l'a jamais atteint. Le tableau 2 présente la performance financière des sociétés au cours des quatre dernières années financières.

TABLEAU 2 Performance financière des sociétés de 2017-2018 à 2020-2021
(en millions de dollars)

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021 ¹
Société du Centre des congrès de Québec				
Revenus	25,68	28,78	27,73	20,82 ²
Dépenses	27,78	28,81	28,27	22,49
Surplus (déficit)	(2,10)	(0,03)	(0,54)	(1,67)
Société du Palais des congrès de Montréal				
Revenus	63,02	64,74	67,50	59,81 ³
Dépenses	58,31	76,96	64,40	55,12
Surplus (déficit) publié	4,71	(12,22)	3,10	4,69
Ajustements				
Perte sur cession d'immobilisation	-	16,84 ⁴	-	-
Modification comptable – SP 3410 ⁵	(6,05)	9,55	1,97	-
Surplus (déficit) ajusté	(1,34)	14,17	5,07	4,69

1. Les résultats pour 2020-2021 ne peuvent pas être comparés à ceux des années antérieures en raison du contexte de la pandémie.

2. La SCCQ a reçu une subvention de 3,5 millions de dollars afin de couvrir les impacts financiers de la COVID-19.

3. La SPCM a reçu une subvention de 17,7 millions de dollars afin de couvrir les impacts financiers de la COVID-19.

4. La SPCM a cédé au ministère des Transports du Québec une partie de l'immeuble situé au-dessus de l'autoroute Ville-Marie pour la somme de 1 dollar. Une perte comptable sur disposition d'immobilisation non récurrente de 16,8 millions de dollars a été prise en compte.

5. En 2020-2021, la SPCM a ajusté ses résultats pour inclure les paiements de transfert. À des fins de comparaison, nous avons ajusté les résultats des années précédentes.

28 Le modèle d'affaires de la SCCQ consiste à prioriser les événements susceptibles de générer davantage de retombées économiques pour sa région et la province. Par contre, ces congrès lui procurent des marges bénéficiaires plus faibles sur la location d'espaces comparativement aux événements à portée régionale.

29 Pour sa part, la SPCM cherche aussi à accueillir des événements nationaux et internationaux. Toutefois, elle présente une plus grande proportion d'événements de type salon ou exposition. Ces derniers se caractérisent par une participation surtout locale et ont beaucoup moins de potentiel de générer des retombées économiques pour la province et la région montréalaise.

30 Soulignons qu'à Québec, les événements de type salon ou exposition peuvent aussi être tenus au Centre de foires de Québec. C'est le cas notamment du Salon international de l'auto de Québec, qui s'y tient depuis 1998. À Montréal, le Salon de l'auto est présenté au Palais des congrès de Montréal depuis l'année 2002.

31 Le tableau 3 présente un portrait des événements ayant eu lieu en 2019-2020 dans les deux centres des congrès.

TABLEAU 3 Portrait des événements tenus en 2019-2020 (en nombre et en millions de dollars)

	SCCQ		SPCM	
	Nombre d'événements	Revenus de tarification ¹	Nombre d'événements	Revenus de tarification ¹
Congrès	74	5,9	33	9,5
Expositions et salons	14	1,0	48	9,3
Autres événements	112	2,4	258	5,9
Total	200	9,3	339	24,7

1. Les revenus totaux de tarification incluent la location d'espaces, les services auxiliaires et les redevances.

Des indicateurs non uniformes qui compliquent l'évaluation de la performance respective des sociétés

32 Outre le calcul des retombées économiques qui présente des différences importantes (voir constat 2), d'autres indicateurs ne sont pas calculés de la même manière, ce qui nuit à l'analyse de la performance respective des sociétés. Cette situation s'explique en partie par le fait que le MTO n'a pas formulé d'attentes ou de précisions à cet égard. D'ailleurs, il fait peu d'analyses de la performance des centres.

33 Nous présentons ci-dessous deux exemples d'indicateurs pour lesquels les méthodes de calcul et la présentation des résultats dans le rapport annuel divergent.

Indicateur	Méthode de calcul	Présentation dans le rapport annuel 2019-2020
Taux d'occupation	<p>Montréal : Superficie occupée relativement à la superficie totale louable du Palais des congrès de Montréal</p> <p>Québec : Regroupement des salles en secteurs. Lorsqu'une salle est louée, la SCCQ considère que toutes les salles de ce secteur sont louées. Compte tenu de cette façon de faire, le taux d'occupation calculé par la SCCQ est nécessairement surévalué par rapport à celui de la SPCM si les salles d'un secteur ne sont pas toutes louées.</p>	<p>Montréal : Présentation de la variation du taux par rapport au taux de l'année précédente.</p> <p>Québec : Présentation du taux annuel et mensuel sur une période de 5 ans. Le taux mensuel montre que l'occupation varie tout au long de l'année.</p>

Indicateur	Méthode de calcul	Présentation dans le rapport annuel 2019-2020
Nuitées générées	<p>Montréal : Des nuitées sont calculées uniquement pour les congrès et les expositions commerciales. Pour les congrès, une formule prédéterminée en fonction du type d'événements est utilisée.</p> <p>Exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Congrès internationaux : Nombre de nuitées = 70 % du nombre de délégués × 4 ■ Congrès canadien : Nombre de nuitées = 80 % du nombre de délégués × 3 ■ Expositions commerciales : Les données proviennent directement des clients <p>Québec : Des nuitées sont calculées pour les participants identifiés comme n'étant pas originaires des régions de la Capitale-Nationale et de Chaudière-Appalaches. Le calcul est donc basé sur la provenance des gens participant aux événements. Des nuitées sont calculées pour tous les types d'événements, à l'exception des expositions publiques. Le nombre de participants par provenance est multiplié par un facteur qui diffère en fonction de cette provenance.</p>	<p>Montréal : Présentation des nuitées par provenance des congrès (internationaux, américains, canadiens et québécois), à laquelle s'ajoute la présentation des nuitées des expositions commerciales.</p> <p>Québec : Présentation uniquement du chiffre global de nuitées. Le lecteur n'est donc pas en mesure de déterminer s'il s'agit de nuitées en lien avec des personnes du Québec ou de l'extérieur.</p>

Absence de stratégie concertée du tourisme d'affaires

34 Bien que les sociétés élaborent leur propre plan stratégique, le MTO n'a pas adopté de stratégie de mise en valeur du tourisme d'affaires et de congrès. Pourtant, le ministère prévoyait se doter d'une telle stratégie au plus tard le 31 mars 2020, afin d'accroître les recettes liées aux visiteurs hors Québec venus pour le tourisme d'affaires et de congrès. Cette mesure s'inscrivait dans le Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020 du gouvernement et a été jugée pertinente par l'ensemble des partenaires concernés.

35 En l'absence de stratégie de mise en valeur du tourisme d'affaires et de congrès, il devient difficile pour le ministère d'établir des orientations pour les intervenants touristiques afin d'accroître les retombées économiques pour le Québec. De plus, le MTO n'est pas en mesure de s'assurer que les subventions accordées aux sociétés concourent à cet effort de concertation.

CONSTAT 2

L'évaluation des retombées économiques que font les sociétés des centres des congrès ne permet pas d'apprécier adéquatement leur performance en termes d'apport réel pour le Québec et pour leur région respective.

Qu'avons-nous constaté ?

36 L'évaluation des retombées économiques effectuée par la SCCQ et la SPCM ne permet pas de les comparer et ne reflète pas la réalité. Tout d'abord, les sociétés utilisent des méthodes différentes pour calculer les retombées économiques découlant de leurs activités. La méthode utilisée par la SCCQ, soit le modèle intersectoriel du Québec, permet d'obtenir un portrait plus réaliste des retombées économiques pour sa région et l'ensemble du Québec que celle utilisée par la SPCM. D'ailleurs, la SCCQ est la seule à présenter les retombées économiques et fiscales pour le Québec (argent neuf) dans son rapport annuel de gestion.

37 De plus, certaines données servant au calcul des retombées économiques, dont l'estimation des dépenses quotidiennes des participants, n'ont pas été revues depuis de nombreuses années, alors qu'elles devraient l'être afin de s'assurer qu'elles sont toujours réalistes. De surcroît, le calcul des retombées économiques effectué par la SPCM inclut des données qui ne devraient pas être prises en compte.

38 L'information diffusée par les sociétés dans leur rapport annuel de gestion ne permet donc pas d'apprécier leur performance, à savoir si leurs activités ont permis de générer des retombées économiques réelles pour le Québec et pour leur région respective.

Pourquoi ce constat est-il important ?

39 La création des centres des congrès avait pour objectif de favoriser la tenue d'événements pouvant générer du tourisme d'affaires, engendrant ainsi des retombées économiques et fiscales pour le Québec (argent neuf). L'évaluation des retombées économiques générées au Québec constitue donc un indicateur de performance incontournable pour ce genre d'organisation.

40 Il existe diverses méthodes pour calculer des retombées économiques. Il est donc important d'expliquer les limites des résultats obtenus, peu importe la méthode utilisée.

41 Une évaluation adéquate des retombées économiques générées par un événement peut aider les sociétés à prendre des décisions en ce qui concerne le démarchage à effectuer auprès des clients et le type d'événements à privilégier. C'est d'autant plus important que les sociétés peuvent parfois se trouver face à un dilemme : équilibrer leur budget ou générer des retombées économiques.

42 Durant la pandémie, peu d'activités ont été tenues dans les centres des congrès, si bien que l'évaluation des retombées économiques n'est pas utile pour cette période. Toutefois, le temps est opportun pour revoir les méthodes de calcul de cet indicateur en vue de la reprise du tourisme d'affaires.

Ce qui appuie notre constat

Difficulté d'interprétation de la performance des sociétés vu leur méthode différente pour calculer les retombées économiques

43 La SCCQ utilise une méthode de calcul des retombées économiques offrant des résultats plus précis et plus proches de la réalité que ceux obtenus par la SPCM. Bien que certains ajustements soient nécessaires, la méthode de la SCCQ permet de mieux distinguer le réel apport en argent neuf que celle utilisée par la SPCM. Cette dernière inclut en effet dans ses calculs des sommes qui ne constituent pas de l'argent neuf pour le Québec, soit des retombées économiques générées à l'extérieur de la province (fuites), de même que des dépenses provenant de participants du Québec.

Fuites

On parle de fuites quand des secteurs bénéficient des dépenses des participants, mais sans générer eux-mêmes de dépenses auprès des secteurs productifs de l'économie du Québec. Par exemple, dans le secteur de l'aviation, l'achat d'un billet d'avion d'une compagnie aérienne n'ayant pas de siège social ou d'installations au Québec est considéré comme une fuite.

Méthode de calcul de la SCCQ

44 Depuis 1998, la SCCQ évalue les retombées économiques au moyen du modèle intersectoriel du Québec, modèle adopté par de nombreuses organisations. Néanmoins, il importe que les données utilisées soient le plus précises possible, pour évaluer les dépenses des participants découlant des événements tenus au Centre des congrès de Québec et estimer les retombées économiques générées au Québec.

Modèle intersectoriel du Québec

Il s'agit d'un outil servant à évaluer les retombées économiques pour le Québec en termes de valeur ajoutée liée aux activités économiques et de retombées fiscales, en prenant en considération différents types de dépenses.

45 Au moyen du modèle intersectoriel, la SCCQ est en mesure d'exclure les fuites, pour ne considérer que les retombées économiques générées au Québec. Elle peut ensuite distinguer les retombées fiscales de la valeur ajoutée liée aux activités économiques. Cette valeur peut être présentée en fonction du type d'événements et de la provenance des participants. La SCCQ est ainsi en mesure d'estimer l'argent neuf généré par les événements internationaux et nationaux.

Méthode de calcul de la SPCM

46 La SPCM n'utilise pas le modèle intersectoriel. Elle estime simplement les dépenses des participants générées par ses activités, sans bien distinguer celles qui apportent de l'argent neuf à la province. Cette façon de procéder ne permet pas d'évaluer les retombées économiques réelles pour le Québec, sous forme de valeur ajoutée liée aux activités économiques et de retombées fiscales.

47 De plus, la SPCM se base sur le type d'événements plutôt que sur la provenance des participants. Ainsi, lorsqu'elle calcule les retombées économiques d'un événement, elle considère que tous les participants y contribuent à parts égales, incluant ceux qui proviennent de la province de Québec. Cela a pour effet de surévaluer les dépenses globales. À titre d'exemple, pour les congrès internationaux, 3 580 personnes de la région de Montréal et 1 128 personnes résidant ailleurs dans la province ont été prises en compte dans le total des participants pour le rapport annuel de gestion 2019-2020, ce qui représente une surévaluation de 13 % des participants entrant dans le calcul des retombées économiques pour les congrès internationaux (tableau 4).

TABLEAU 4 Provenance des participants pris en compte par la SPCM dans le calcul des retombées économiques pour les congrès internationaux en 2019-2020

Provenance	Région montréalaise	Province de Québec	Canada	Internationale	Total	Proportion de participants du Québec sur le total
Nombre de participants	3 580	1 128	3 443	29 335	37 486	13 %

48 Au cours de l'exercice 2020-2021, la SPCM a amorcé un changement dans sa méthode de calcul, en se basant sur le nombre de participants selon leur provenance. Toutefois, certains ajustements sont encore nécessaires pour que la société soit en mesure d'utiliser pleinement la nouvelle méthode, qui intègre le modèle intersectoriel, afin de calculer les retombées économiques pour le Québec.

Vecteurs de dépenses quotidiennes non mis à jour par les sociétés

49 Pour évaluer les dépenses des participants, la SCCQ prend en considération la durée moyenne de leur séjour ainsi que les vecteurs de dépenses quotidiennes qui leur sont attribués en fonction de leur provenance (international, Canada, province de Québec, région de Québec) et du type d'événements auquel ils prennent part (congrès, salon, réunion, spectacle et banquet). Les vecteurs de dépenses quotidiennes tiennent compte, entre autres, des montants que paient en moyenne les participants de chaque catégorie pour l'hébergement, la nourriture et les boissons, les visites touristiques, le divertissement (ex. : musées) et le magasinage.

Vecteur de dépenses

Il s'agit d'une somme quotidienne théorique attribuée à chacun des participants afin d'estimer ses dépenses totales. Cette somme est ajustée selon la provenance du participant et le type d'événements.

50 Puisque le pouvoir d'achat et les comportements de consommation varient dans le temps, les vecteurs de dépenses quotidiennes doivent être indexés annuellement et réévalués périodiquement pour que l'évaluation des dépenses utilisée dans le calcul des retombées économiques soit représentative. Or, la SCCQ n'a pas revu ses vecteurs de dépenses quotidiennes depuis leur élaboration en 1998 et ne les a pas indexés depuis 2013.

51 La SPCM utilise également des vecteurs de dépenses quotidiennes pour l'évaluation des dépenses totales des participants, et depuis 1998, elle a indexé ses vecteurs en utilisant un taux moyen arbitraire de 2 %. Elle a révisé ses vecteurs en 2017, au moment de la constitution du dossier d'opportunité lié au projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal, mais elle n'a pas encore utilisé les vecteurs révisés pour calculer les retombées économiques présentées dans son rapport annuel de gestion.

Reddition de comptes dans les rapports annuels des sociétés : explications insuffisantes des retombées économiques réelles pour le Québec

Reddition de comptes de la SPCM

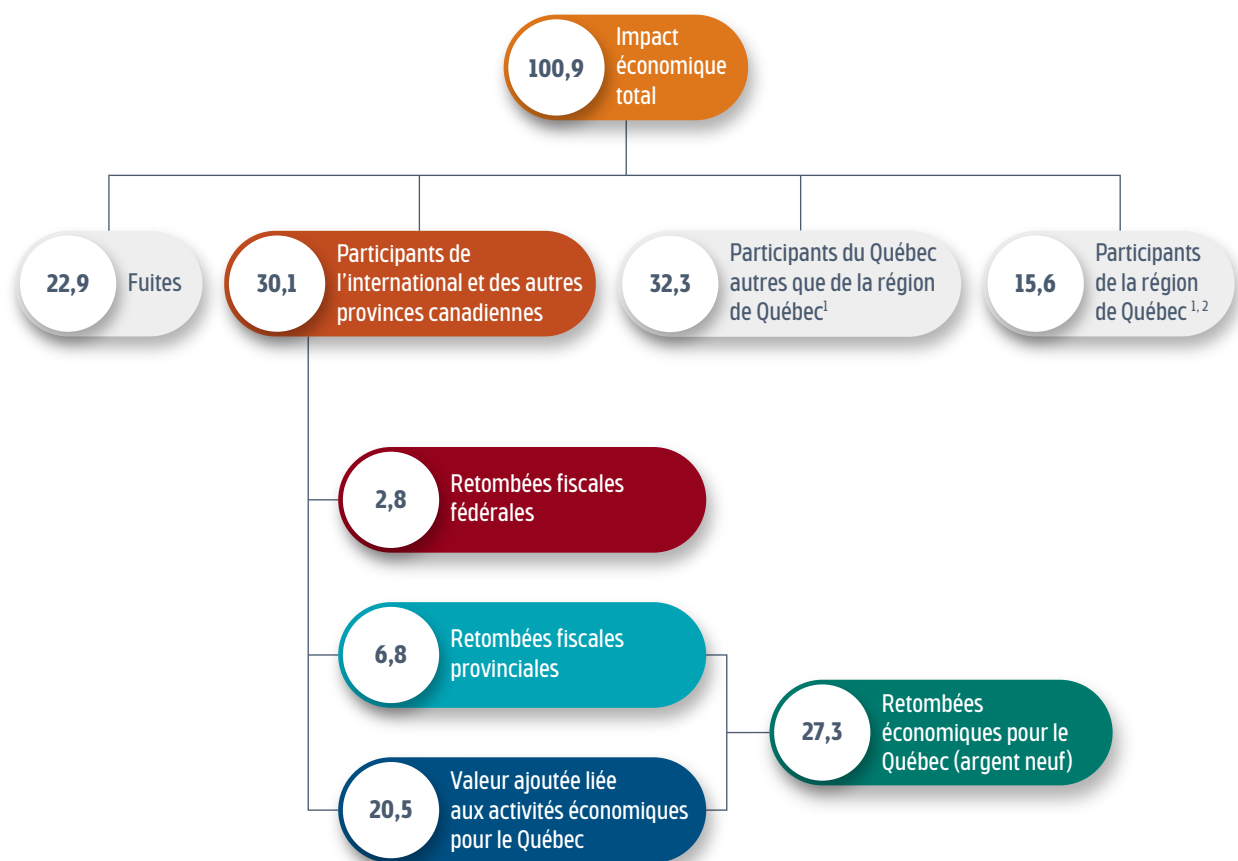
52 Dans son rapport annuel de gestion 2019-2020, la SPCM présente uniquement les dépenses totales des participants, qu'elle a estimées. Or, une partie de ces dépenses correspondent à des fuites, c'est-à-dire à des retombées économiques générées à l'extérieur du Québec. La société devrait donc donner des explications pour qu'un lecteur puisse bien distinguer les fuites des retombées générées au Québec, et ce, afin de pouvoir apprécier correctement ce qui représente de l'argent neuf pour la province. En conséquence, l'information ne permet pas d'évaluer les retombées économiques réelles pour le Québec.

53 Mentionnons que la SPCM a revu son évaluation des retombées économiques en appliquant partiellement sa nouvelle méthode de calcul, basée sur le nombre de participants. La société présente le résultat de ce calcul dans son rapport annuel de gestion 2020-2021.

Reddition de comptes de la SCCQ

54 Dans son rapport annuel de gestion 2019-2020, la SCCQ présente de l'information permettant de mieux nuancer les résultats, en excluant les fuites et les dépenses des participants provenant du Québec. En effet, les retombées économiques pour le Québec, pour l'ensemble des événements, qui s'élevaient à 30,1 millions de dollars en 2019-2020, sont publiées dans le rapport annuel de gestion. Toutefois, la SCCQ inclut dans ce montant les revenus fiscaux fédéraux de 2,8 millions qui ne sont pas des retombées économiques pour le Québec. Comme indiqué à la figure 2, les retombées économiques réelles en termes d'argent neuf ne représentent que 27,3 millions sur le total de 100,9 millions, soit la valeur ajoutée liée aux activités économiques (20,5 millions) et les revenus fiscaux pour le Québec (6,8 millions).

FIGURE 2 Répartition de l'impact économique total des événements tenus au Centre des congrès de Québec pour l'exercice 2019-2020 (en millions de dollars)



1. L'impact économique des participants de la province de Québec, qui totalise 47,9 millions de dollars, inclut des revenus fiscaux de 9,8 millions au provincial et de 3,9 millions au fédéral.

2. Les participants de la région de Québec proviennent des régions administratives de la Capitale-Nationale et de Chaudière-Appalaches.

55 De plus, dans son rapport annuel de gestion, la SCCQ emploie les expressions « impact économique total » et « retombées économiques » pour désigner le même montant de 100,9 millions de dollars, ce qui peut prêter à confusion pour le lecteur, d'autant plus que ces expressions ne sont pas expliquées.

CONSTAT 3

La pandémie de COVID-19 a eu un impact important sur les activités des sociétés des centres des congrès, ce qui a forcé celles-ci à ajuster leur stratégie d'affaires, mais plusieurs risques demeurent.

Qu'avons-nous constaté ?

56 La pandémie a eu un impact important sur la SCCQ et la SPCM, en entraînant l'annulation de la quasi-totalité des événements réservés par des clientèles hors Québec prévus en 2020-2021, de même qu'une proportion importante des autres événements. Une reprise est constatée en 2021-2022, mais principalement pour des événements intraprovinciaux.

57 En conséquence, une importante baisse des revenus de tarification est observée en 2020-2021, alors que les sociétés doivent assumer des dépenses peu compressibles, notamment en taxes municipales. Cette diminution des revenus a été compensée par des aides financières gouvernementales accordées via le MTO.

58 Bien que la SCCQ et la SPCM aient apporté des ajustements à leur stratégie d'affaires pour tenir compte du contexte pandémique, des risques associés à la reprise demeurent, ce qui pourrait avoir des impacts sur la rentabilité des deux sociétés et sur les retombées économiques qu'elles génèrent. Par exemple, le nombre de congrès inscrits à leur calendrier de réservation est souvent en deçà du nombre de congrès tenus avant la pandémie.

59 Par ailleurs, le dossier d'opportunité lié au projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal n'est plus à jour et doit être révisé. En effet, en raison notamment de la pandémie, plusieurs facteurs reliés aux coûts et aux avantages du projet doivent être revus.

Pourquoi ce constat est-il important ?

60 L'industrie touristique a été parmi les secteurs les plus touchés par la pandémie. Le tourisme d'affaires, qui est ciblé par les sociétés, n'y fait pas exception. La SCCQ et la SPCM doivent adapter leur stratégie d'affaires en fonction de l'évolution de la situation sanitaire. Au début de la pandémie, il s'agissait d'assurer leur survie. Par la suite, l'objectif est devenu de relancer les activités en respectant les nouvelles normes sanitaires.

61 Puisque les événements tels les congrès visent à favoriser le réseautage, les rencontres en personne devraient continuer à être privilégiées. Toutefois, les modes virtuel et hybride, qui ont été adoptés pour certains événements pendant la pandémie, continueront d'être offerts. Or, ils ont beaucoup moins de potentiel en termes de retombées économiques, étant donné que ce sont souvent les participants locaux qui y assistent en présentiel, alors que les visiteurs hors Québec y prennent part de façon virtuelle.

62 De plus, les espaces doivent être modulables afin d'accueillir des groupes de toutes tailles. La capacité d'accueil permettant de respecter une distanciation physique adéquate et la flexibilité dans l'annulation d'un événement advenant une nouvelle vague sont quelques-uns des facteurs qui représentent des risques importants pour la rentabilité financière ainsi que les retombées économiques liées aux activités des sociétés.

63 En ce qui a trait au projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal, le dossier d'opportunité du projet date d'août 2019, soit de plus de deux ans, avant même l'arrivée de la pandémie. Il s'agit d'un projet majeur d'infrastructure publique dont le coût est estimé à 561 millions de dollars, qui vise à accroître la capacité d'accueil du bâtiment pour permettre la tenue d'événements de plus grande envergure et d'en accueillir davantage en période de pointe. Le dossier d'opportunité doit être appuyé sur des analyses à jour, pour une prise de décision éclairée. Le projet d'agrandissement est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Ce qui appuie notre constat

Impact de la pandémie sur la SCCQ et la SPCM

64 Les mesures de santé publique ont entraîné la fermeture du Centre des congrès de Québec et du Palais des congrès de Montréal à compter de mars 2020. Une réouverture a été possible en juillet 2020, après la première vague. Par contre, les sociétés devaient respecter diverses mesures de santé publique, lesquelles variaient au rythme de l'évolution de la situation sanitaire.

65 Plusieurs de ces mesures se sont avérées contraignantes, à commencer par les limitations dans le nombre de personnes pouvant participer à des rassemblements à l'intérieur. Les sociétés ont aussi dû instaurer des mesures sanitaires, telles que mettre en place des équipements pour la désinfection des mains, faire respecter l'obligation du port du couvre-visage et favoriser la distanciation physique entre les participants aux événements. En outre, les directives visant à éviter les voyages non essentiels entre les régions et les contraintes envers les visiteurs en provenance de l'étranger à la suite de la réouverture de la frontière canadienne en août 2021 ont eu un effet important sur l'achalandage des événements.

66 La fermeture des centres des congrès et les mesures de santé publique appliquées à la suite de leur réouverture ont entraîné l'annulation de la plupart des événements en provenance de l'extérieur du Québec et d'une partie des événements venant du Québec. Entre le début de la pandémie, en mars 2020, et janvier 2022, ce sont 151 événements prévus au Centre des congrès de Québec et 374 au Palais des congrès de Montréal qui ont été annulés. Le tableau 5 présente le nombre d'annulations par catégorie d'événements.

TABLEAU 5 Annulation des événements en raison de la pandémie, de mars 2020 à janvier 2022

Type d'événements	Nombre d'événements annulés	
	SCCQ	SPCM
Congrès – International	24	22
Congrès – Canada	6	11
Congrès – Québec	41	15
Salons et expositions	9	82
Réunions, spectacles et banquets	71	244
Total	151	374

67 Durant cette période, le MTO a effectué un suivi du nombre d'annulations en demandant des bilans aux sociétés. Toutefois, le nombre d'annulations communiqué au ministère par la SCCQ dans ses bilans incluait des événements en démarchage, pour lesquels aucun contrat n'avait été signé. Il était donc surévalué. Soulignons que le ministère n'a pas donné d'indication aux sociétés sur la façon de calculer le nombre d'annulations à indiquer dans les bilans.

68 En raison de ces annulations, les sociétés ont enregistré une baisse importante du nombre d'événements accueillis en 2020-2021 comparativement à 2019-2020. Par la suite, une hausse des événements entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2021 a été observée, mais avec la tenue d'événements issus presque exclusivement du Québec. Le tableau 6 présente la répartition par type d'événements pour ces trois années.

TABLEAU 6 Nombre d'événements tenus annuellement au Centre des congrès de Québec et au Palais des congrès de Montréal de 2019-2020 à 2021-2022

Type d'événements	SCCQ			SPCM		
	2019-2020	2020-2021	2021-2022 ¹	2019-2020	2020-2021	2021-2022 ¹
Congrès						
Internationaux	14	0	1	17	1	1
Canada	21	0	3	8	0	0
Québec	39	2	15	8	1	1
	74	2	19	33	2	2
Salons et expositions	14	1	4	48	1	14
Réunions, spectacles et banquets	112	49	103	258	130	182
Total	200	52	126	339	133	198

1. Pour 2021-2022, il s'agit du nombre d'événements au 31 décembre 2021.

69 Comme l'indique le tableau, la diminution du nombre d'événements en 2020-2021 est particulièrement marquée en ce qui concerne les congrès ainsi que les salons et les expositions. Or, les salons et les expositions sont importants pour la SPCM, puisqu'ils lui permettent d'obtenir une meilleure marge bénéficiaire sur les revenus de location d'espaces et de services auxiliaires, afin d'atteindre l'équilibre budgétaire.

70 D'ailleurs, les revenus qu'ont obtenus la SCCQ et la SPCM en 2020-2021 pour la location d'espaces, les services auxiliaires rendus et les redevances ont été respectivement 12 et 10 fois plus faibles qu'en 2019-2020. La diminution de ces revenus s'établissait à 8,5 millions de dollars pour la SCCQ et à 25,2 millions pour la SPCM (tableau 7), pour un total de 33,7 millions. La réduction des activités a occasionné des pertes de revenus tarifés de 91 % à la SCCQ et de 90 % à la SPCM.

TABLEAU 7 Diminution des revenus tarifés des sociétés en 2020-2021 vs 2019-2020 (en millions de dollars)

	SCCQ			SPCM		
	2021-2020	2020-2019	(Diminution)	2021-2020	2020-2019	(Diminution)
Location d'espaces	0,3	2,9	(90 %)	0,9	10,2	(91 %)
Services auxiliaires	0,3	3,0	(90 %)	0,9	9,6	(91 %)
Redevances	0,2	3,4	(94 %)	0,3	6,8	(96 %)
Autres	-	-	-	0,8	1,5	(47 %)
Total	0,8	9,3	(91 %)	2,9	28,1	(90 %)

71 En parallèle, une diminution des dépenses a été enregistrée en 2020-2021, en particulier en ce qui a trait aux frais d'événements ainsi qu'aux frais d'exploitation et d'administration. Par contre, d'autres frais se sont maintenus, notamment les taxes municipales et scolaires. Puisque des dépenses importantes n'étaient pas compressibles, les dépenses totales ont subi une baisse moins importante, 5,8 millions de dollars à la SCCQ et 9,3 millions à la SPCM, soit un total de 15,1 millions (tableau 8).

TABLEAU 8 Diminution des charges des sociétés en 2020-2021 par rapport à 2019-2020 (en millions de dollars)

	SCCQ			SPCM		
	2021-2020	2020-2019	(Diminution) Hausse	2021-2020	2020-2019	(Diminution) Hausse
Frais d'événements	0,4	3,6	(89 %)	1,5	7,0	(79 %)
Frais d'exploitation et d'administration	10,8	13,4	(19 %)	24,2	28,3	(14 %)
Taxes	4,6	4,6	0 %	10,4	10,5	(1 %)
Frais financiers	1,7	1,9	(11 %)	6,3	6,8	(7 %)
Amortissements	4,8	4,4	9 %	10,0	10,6	(6 %)
Autres	0,2	0,4	(50 %)	2,7	1,2	125 %
Total	22,5	28,3	(20 %)	55,1	64,4	(14 %)

72 Il en résulte un important manque à gagner pour l'exercice 2020-2021, qui a été comblé par une aide financière accordée via le MTO. Ainsi, la SCCQ a obtenu une subvention de 3,5 millions de dollars, alors que celle accordée à la SPCM atteignait 17,7 millions, pour un total de 21,2 millions. Une aide a également été consentie aux sociétés en 2021-2022.

73 Par ailleurs, la suspension des opérations et le peu d'événements tenus ont affecté la capacité des sociétés d'atteindre plusieurs objectifs de leur plan stratégique, notamment l'indicateur se basant sur le nombre de visiteurs.

Des ajustements aux stratégies d'affaires des sociétés sont apportés en raison du contexte de la pandémie, mais des risques demeurent

74 Afin de se préparer à la relance de leurs activités, les sociétés ont effectué une veille des tendances en matière de tourisme d'affaires, en particulier pour les congrès. La SCCQ a mené des consultations auprès des organisateurs d'événements et des participants aux événements tenus malgré la pandémie, afin d'anticiper l'évolution de leurs besoins. Pour sa part, la SPCM s'est basée sur les résultats d'études réalisées par des firmes externes.

75 Ces démarches ont permis aux sociétés d'ajuster leur stratégie d'affaires au contexte sanitaire. Par exemple, la SCCQ et la SPCM ont déployé des efforts pour maintenir le contact avec leur clientèle, notamment en conservant en poste le personnel nécessaire aux activités de démarchage et en misant sur une présence accrue sur les médias sociaux. De plus, les sociétés ont réaménagé leurs installations pour permettre la tenue d'événements en mode virtuel, que ce soit totalement ou en partie (mode hybride).

76 Néanmoins, plusieurs années pourraient être nécessaires avant que le nombre de congrès qu'elles accueillent corresponde à la situation d'avant la pandémie. En novembre 2021, Destination Canada rapportait que les voyages d'affaires devraient atteindre d'ici 2024 environ 80 % seulement de leur niveau d'avant la COVID-19 et que les réunions hybrides perdureraient. Toutefois, selon Tourisme d'affaires Québec, les tendances de l'industrie dépendront du type d'événements. Par exemple, les congrès et les colloques annuels dont les gens profitent pour réseauter pourraient revenir en présentiel, alors que les activités de formation risquent fort de demeurer en mode virtuel ou hybride. Soulignons que les événements virtuels ou hybrides réduisent les déplacements et, par conséquent, les retombées économiques.

77 Le risque que la relance des activités s'échelonne sur plusieurs années se reflète dans les calendriers de réservation des centres des congrès pour les trois prochaines années. En effet, pour la SCCQ, peu de congrès internationaux sont confirmés par une lettre d'engagement ou un contrat en 2023-2024 et en 2024-2025, et un grand nombre sont encore en démarchage, comme l'indique le tableau 9. Également, le nombre de congrès en provenance des autres provinces canadiennes se situe bien en deçà du niveau d'avant la pandémie. Puisque la SCCQ cible d'abord la clientèle des congrès afin de générer des retombées économiques pour sa région et pour le Québec, elle est exposée au risque que la reprise soit plus lente, ce qui pourrait affecter sa rentabilité. Soulignons que le cycle de vente exige habituellement de cinq à sept ans de démarchage pour les congrès internationaux et d'un à trois ans pour les congrès nationaux.

TABLEAU 9 Nombre de congrès confirmés et en démarchage pour les trois prochaines années, en date de février 2022

	2019-2020	2022-2023		2023-2024		2024-2025	
	Année de référence	Confirmé	En démarchage	Confirmé	En démarchage	Confirmé	En démarchage
Société du Centre des congrès de Québec							
International	14	9	7	1	15	3	7
National	21	9	4	13	6	0	3
Québec	39	23	16	5	19	2	19
Total	74	41	27	19	40	5	29
Société du Palais des congrès de Montréal							
International	17	19	4	19	5	14	12
National	8	4	2	8	3	2	5
Québec	8	7	1	3	8	1	9
Total	33	30	7	30	16	17	26

78 En ce qui concerne le Palais des congrès de Montréal, l'incertitude concerne davantage les congrès en provenance des autres provinces canadiennes (tableau 9). Pour l'année 2024-2025, la SPCM ne relève que deux congrès nationaux confirmés. Par contre, les perspectives sont meilleures pour les congrès internationaux confirmés, dont le nombre dépasse le niveau de référence en 2022-2023 et en 2023-2024, en plus d'être près de l'atteindre en 2024-2025.

79 Enfin, les contrats signés comportent une clause de résiliation en cas de force majeure, ce qui comprend l'annulation en raison d'une pandémie. Des contrats plus récents font même allusion de façon explicite à la pandémie de COVID-19. Ainsi, si les mesures sanitaires venaient à forcer l'annulation d'un événement, les sociétés seraient tenues de rembourser à leurs clients les acomptes versés, sans pénalité. Une nouvelle vague pourrait provoquer l'annulation de plusieurs événements confirmés, ce qui affecterait les revenus perçus par les sociétés.

Projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal : dossier d'opportunité à revoir

80 Le projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal est toujours à l'étape du dossier d'opportunité. Les séances d'approbation de ce dossier par le Secrétariat du Conseil du trésor et le Conseil des ministres, qui étaient prévues en septembre 2019, n'ont toujours pas eu lieu. Ainsi, la quasi-totalité des étapes de l'échéancier initial du projet n'a pas été achevée, et les échéances ne sont plus d'actualité. La SPCM a donc l'occasion d'apporter des ajustements à son dossier d'opportunité en prenant en considération, entre autres, les éléments que nous soulevons ci-après.

Études de marché

81 Les plus récentes études de marché du dossier d'opportunité datent de février 2019. Elles ne tiennent donc pas compte des changements dans l'industrie du tourisme d'affaires depuis l'arrivée de la pandémie. Des ajustements au projet pourraient être nécessaires pour répondre à ces nouvelles réalités.

82 Puisque les revenus présentés dans les prévisions financières du projet sont basés sur les conclusions des études de marché, ils doivent, pour être réalistes, reposer sur des informations à jour.

Coûts du projet

83 Les coûts de l'ensemble du projet ont été établis avant la pandémie. Ils ne tiennent pas compte de l'inflation des prix de la construction pour les bâtiments commerciaux, qui est survenue depuis. À titre indicatif, la Société québécoise des infrastructures estimait en 2021 l'inflation à 8,51 % et prévoit une inflation comparable pour 2022. De plus, le montant total destiné aux contingences de conception et de construction ainsi qu'à la réserve pour risques pourrait être sous-évalué. Estimé à 100 millions de dollars en se fiant à la situation de 2019, ce montant tient compte des possibilités de retard dans le démarrage du projet si les approbations gouvernementales tardent; de retard de l'entrepreneur pour finaliser les travaux de construction; de modifications à la portée du projet résultant de l'évaluation inadéquate des besoins; etc. Les délais actuels dans la réalisation du projet pourraient également faire augmenter les coûts et nécessiter une révision des contingences et de la réserve.

84 De plus, les coûts liés aux expropriations sont à réévaluer. Pour un des dossiers, le Tribunal administratif du Québec a ordonné une indemnité définitive de 22,4 millions de dollars, soit deux fois plus que l'indemnité d'expropriation estimée. Toutefois, l'exécution de la décision du tribunal est suspendue, puisque l'expropriant la porte en appel devant la Cour du Québec. Pour les dossiers toujours pendants, il pourrait être nécessaire d'ajouter une réserve en cas de dépassement des coûts.

85 Par ailleurs, des travaux sur les infrastructures existantes devront être effectués afin d'harmoniser l'agrandissement avec le bâtiment actuel. Toutefois, les coûts de ces travaux n'ont pas été évalués dans le dossier d'opportunité.

Stratégie de financement

86 Une révision du coût du projet entraîne des ajustements à la stratégie de financement envisagée, ce qui pourrait nécessiter des contributions additionnelles de certains partenaires. D'ailleurs, le gouvernement du Canada n'a pas confirmé sa participation financière au projet d'agrandissement, alors que selon le dossier d'opportunité, le fédéral doit assumer 33% du coût total. Le dossier d'opportunité ne présente pas de scénarios ou de stratégies de financement pour pallier, le cas échéant, l'absence de financement fédéral.

87 Selon la stratégie de financement, 4% du projet d'agrandissement serait financé par les revenus nets générés par un développement hôtelier dont les coûts de conception et de construction doivent être assumés par un partenaire privé. Toutefois, aucune démarche n'a été entamée avec un tel partenaire. De plus, l'étude de marché qui justifie le projet hôtelier présent dans le dossier d'opportunité doit être revue.

CONSTAT 4

Des mesures pour assurer la pérennité des bâtiments et des équipements nécessaires à l'exploitation des centres des congrès sont insuffisantes.

Qu'avons-nous constaté ?

88 Les sociétés n'ont pas l'obligation d'adopter une méthode d'évaluation définie pour déterminer leurs besoins en maintien d'actifs. Il y a donc des différences entre les deux sociétés en ce qui concerne leurs méthodes d'évaluation et les informations disponibles.

89 De plus, au cours des huit dernières années, les investissements de la SPCM ont tous été inférieurs à 1,5 % de la valeur de remplacement des actifs, soit le seuil minimal généralement utilisé comme balise. Pourtant, de 2015 à 2020, selon des experts indépendants, les besoins en maintien d'actifs de la SPCM ont plus que triplé. Quant à la SCCQ, ses investissements annuels de 2009-2010 à 2018-2019 sont en dessous du seuil de 1,5 %. Toutefois, la situation est moins problématique étant donné que le bâtiment de Québec est plus récent que celui de Montréal.

90 Finalement, des travaux de maintien d'actifs prévus par les sociétés pour les années financières 2017-2018 à 2020-2021 tardent à être achevés ou ont fait l'objet de reports. Ces retards peuvent accentuer des problématiques déjà connues, par exemple une infiltration d'eau qui occasionne des dommages plus importants en se propageant, situation qui s'est produite au Palais des congrès de Montréal.

Pourquoi ce constat est-il important ?

91 Afin que le Centre des congrès de Québec et le Palais des congrès de Montréal demeurent attractifs pour la clientèle, les sociétés doivent les maintenir en bon état, puisque parmi les critères de sélection des organisateurs d'événements, il y a notamment la grande qualité des salles de réunion et des équipements de haute technologie.

92 La réalisation des travaux de maintien d'actifs en temps opportun permet de prolonger la durée de vie utile des actifs et de réaliser des économies futures, puisque des entretiens reportés peuvent occasionner des coûts de remplacement plus élevés.

93 Une évaluation des travaux de maintien d'actifs réalisée par des experts permet d'obtenir une analyse rigoureuse de l'ensemble des composantes d'un bâtiment et des équipements, et ainsi, d'assurer une gestion efficace et efficiente de l'inventaire immobilier. L'équipe de direction d'une organisation peut ensuite utiliser cette évaluation dans sa priorisation et sa prise de décisions touchant les investissements en matière d'immobilisations, de maintien des actifs et de réparations, et ce, afin de répondre aux besoins actuels et futurs des occupants, des clients ainsi que du public.

Ce qui appuie notre constat

De bonnes pratiques d'évaluation de l'état des bâtiments et des équipements non appliquées par les sociétés

94 Depuis 2015-2016, les organismes désignés par le gouvernement doivent présenter l'inventaire et l'état de la majorité de leurs infrastructures dans leur Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures, et ce, à partir d'indicateurs comparables, favorisant ainsi l'exercice de priorisation des investissements pour le Plan québécois des infrastructures. Leur plan de gestion doit faire mention des travaux à réaliser relevés lors d'inspections régulières des infrastructures et de la répartition des infrastructures selon leur indice d'état gouvernemental.

95 Par exemple, le Parc olympique qui est, tout comme les centres des congrès, sous la responsabilité de la ministre du Tourisme, doit évaluer l'indice d'état gouvernemental de ses infrastructures et le déficit de maintien d'actifs si l'indice est qualifié de mauvais ou très mauvais. Toutefois, les sociétés n'ont pas l'obligation de produire un plan annuel de gestion des investissements publics et ne suivent pas ces indicateurs. Ainsi, leurs méthodes d'évaluation des besoins en maintien d'actifs et les informations disponibles pour évaluer l'état des infrastructures sont différentes, comme on le décrit dans les paragraphes qui suivent.

Maintien d'actifs

Il s'agit de travaux visant à maintenir ou à rétablir l'état physique d'un actif afin d'assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre son utilisation aux fins auxquelles il est destiné, de réduire la probabilité de défaillances ou de contrer sa vétusté physique.

Indice de vétusté

Il s'agit d'un nombre, exprimé en pourcentage, qui caractérise l'état physique d'une infrastructure. Il représente le coût estimé de tous les travaux de maintien d'actifs à faire sur un horizon de cinq ans, divisé par la valeur de remplacement de cette infrastructure.

Valeur de remplacement d'un actif

Elle correspond aux coûts de construction estimés d'une infrastructure ayant les mêmes caractéristiques que cet actif, selon les normes de construction en vigueur.

Indice d'état gouvernemental

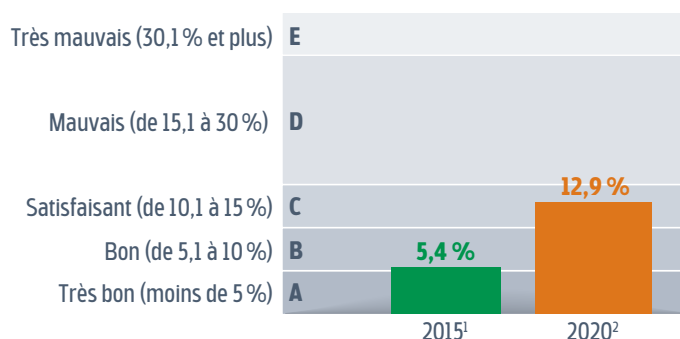
Il caractérise l'état d'une infrastructure en fonction de son degré de dégradation et de défektivité. Cet indice est utilisé pour tous les immeubles gouvernementaux sous la responsabilité des organismes désignés et varie entre A (très bon) et E (très mauvais).

Détérioration de l'état des infrastructures du Palais des congrès de Montréal

96 En 2015, la SPCM a utilisé les services d'une entreprise spécialisée afin de mieux connaître les risques liés à ses infrastructures et de savoir quels investissements en maintien d'actifs prioriser. Dans le rapport qu'elle a produit, cette entreprise a établi l'indice de vétusté du Palais des congrès de Montréal à 5,4 %, ce qui correspond à un indice d'état gouvernemental de B (bon).

97 En 2020, la même entreprise a produit un second rapport, dans lequel l'indice de vétusté n'a toutefois pas été calculé. À partir du coût estimé des travaux de maintien d'actifs à réaliser sur un horizon de cinq ans et de la valeur de remplacement de l'infrastructure, l'indice serait de 12,9 %, soit un indice d'état gouvernemental de C (satisfaisant). Cela indique une dégradation de l'état des infrastructures du Palais des congrès de Montréal depuis 2015 (figure 3).

FIGURE 3 Indice d'état gouvernemental du Palais des congrès de Montréal pour 2015 et 2020



1. Pour 2015, le calcul a été effectué par l'entreprise spécialisée.

2. Pour 2020, le VGQ a calculé l'indice de vétusté et l'indice d'état gouvernemental à partir des travaux de maintien d'actifs sur 5 ans du rapport d'état d'immeuble et de la valeur de remplacement obtenue de la SPCM.

98 De plus, le rapport de 2015 a établi le déficit de maintien d'actifs du Palais des congrès de Montréal à 26,3 millions de dollars. Pour parer à ce déficit, l'entreprise spécialisée a recommandé un plan de maintien des actifs totalisant 22,1 millions pour les années financières 2015-2016 à 2019-2020. Toutefois, la SPCM n'a déboursé que 18,8 millions pour des travaux, sans effectuer de suivi comparatif avec les recommandations du rapport. Par conséquent, il n'est pas possible de savoir si tous les travaux priorités par l'entreprise spécialisée ont été achevés.

99 En 2020, le second rapport mentionne que les travaux de maintien d'actifs sur cinq ans ont augmenté à 76 millions de dollars, soit plus du triple de ce qui avait été établi en 2015.

Déficit de maintien d'actifs

Il s'agit des travaux de maintien d'actifs qui auraient normalement dû être réalisés avant l'inspection et qui découlent de la constatation d'une défectuosité ou d'une perte de performance. Le terme « maintien d'actifs » inclut le déficit de maintien d'actifs, et ces travaux favorisent la pérennité des actifs.

Manque d'information sur l'état des infrastructures du Centre des congrès de Québec

100 L'information sur l'indice de vétusté et l'indice d'état gouvernemental des infrastructures n'est pas disponible pour le Centre des congrès de Québec. L'information disponible se limite aux travaux en maintien d'actifs que la société a identifiés pour les cinq prochaines années, soit de 2021-2022 à 2025-2026. Ceux-ci ont été évalués à 16,3 millions de dollars. Soulignons que la SCCQ a recours à des entreprises indépendantes et objectives pour l'inspection d'une partie de ses actifs, comme la toiture et les façades extérieures. Toutefois, cela ne permet pas d'avoir un portrait global des travaux en maintien d'actifs à réaliser. Par conséquent, l'exhaustivité des besoins pour les cinq prochaines années ne peut pas être confirmée.

Insuffisance des investissements annuels en maintien d'actifs

101 Nous avons évalué le niveau d'investissements annuels en maintien d'actifs au cours des 12 dernières années à partir des données fournies par chacune des sociétés. Durant cette période, le niveau d'investissements de la SPCM a toujours été inférieur à 1,5 % de la valeur de remplacement des actifs, à part durant l'année 2012-2013, en raison de sommes importantes investies pour mettre en place une zone d'accès public à Internet à l'extérieur du Palais des congrès de Montréal.

102 Pour ce qui est de la SCCQ, les investissements annuels en maintien d'actifs sont inférieurs à 1,5 % de la valeur de remplacement des actifs pour les années financières 2009-2010 à 2018-2019. L'édifice de Québec étant plus récent, cette situation l'expose à moins de risques. En 2019-2020, des investissements plus importants ont été réalisés notamment pour refaire les joints de dilatation d'une dalle située au-dessus des quais du débarcadère. La figure 4 présente les investissements en maintien d'actifs par rapport aux valeurs de remplacement des actifs sur une période de 12 ans.

Niveau d'investissements annuels en maintien d'actifs

Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et l'Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie, il est nécessaire d'allouer à l'entretien des bâtiments une somme correspondant à 2 % de la valeur de remplacement, soit le même pourcentage que pour le maintien d'actifs. D'autres écrits considèrent qu'une somme annuelle qui varie de 1,5 % à 4 % de la valeur de remplacement permet de conserver un bâtiment en bon état, selon son âge et son taux d'utilisation.

FIGURE 4 Proportion des investissements en maintien d'actifs des centres des congrès par rapport aux valeurs de remplacement des actifs



Travaux de maintien d'actifs priorités par les sociétés qui tardent à être achevés

103 Des travaux jugés importants et priorités par les sociétés ne sont pas achevés en temps opportun. En effet, certains sont reportés à une année financière postérieure ou s'échelonnent sur plusieurs années alors que ce n'était pas prévu. Bien que les travaux planifiés par les sociétés soient influencés par les investissements accordés dans le Plan québécois des infrastructures et par des éléments contextuels, tel un appel d'offres public qui doit être refait faute de soumissionnaires admissibles, ces retards comportent des risques. Ainsi, une dégradation accélérée de l'infrastructure ou une augmentation substantielle des coûts de construction auraient des conséquences sur le déficit de maintien des infrastructures. Des exemples de travaux pour le Palais des congrès de Montréal et le Centre des congrès de Québec sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

RECOMMANDATIONS

104 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère du Tourisme, de la Société du Centre des congrès de Québec et de la Société du Palais des congrès de Montréal. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandations au ministère du Tourisme

- 1 Analyser la performance et les modèles d'affaires de la SCCQ et de la SPCM afin de s'assurer que les sommes offertes en subvention sont adéquates et qu'elles sont utilisées dans le respect des objectifs poursuivis.
- 2 Définir des paramètres pour calculer des indicateurs qui auront une plus grande cohérence afin d'évaluer la performance respective des deux centres des congrès et d'en favoriser la comparaison.
- 3 Terminer les démarches en vue d'avoir une stratégie de développement du tourisme d'affaires et un plan d'action pour sa mise en œuvre.

Recommandations à la Société du Centre des congrès de Québec

- 4 Ajuster ses pratiques de calcul et de présentation des retombées économiques afin d'améliorer sa reddition de comptes.
- 5 Se doter d'une méthode structurée d'évaluation de l'état de ses infrastructures.

Recommandations à la Société du Palais des congrès de Montréal

- 6 Poursuivre la révision de sa méthode de calcul afin de présenter les retombées économiques réelles pour le Québec dans sa reddition de comptes.
- 7 Mettre à jour son dossier d'opportunité relatif à son projet d'agrandissement, pour une prise de décision éclairée.
- 8 Faire les démarches nécessaires avec les acteurs concernés afin d'éviter la dégradation de ses installations.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère du Tourisme

« Le ministère du Tourisme a déployé des efforts considérables depuis le début de la pandémie en mars 2020 afin de soutenir le tourisme d'affaires et les activités des centres des congrès durement touchés par la fermeture des frontières et la mise en place de mesures qui ont, notamment, limité la tenue d'événements internationaux. Mentionnons entre autres :

- Une enveloppe de 250 millions de dollars rendue disponible pour les établissements hôteliers, par le biais du Programme d'appui au développement des attraits touristiques (PADAT), afin de soutenir, notamment, les projets de rénovation ou de mise à niveau des salles de réunion et de congrès et ainsi préparer la relance du tourisme d'affaires postpandémie.
- La création du Fonds en tourisme d'affaires doté d'une enveloppe de 2,5 millions afin de stimuler la demande pour des événements d'affaires au Québec.
- Afin de soutenir la relance du tourisme d'affaires à Montréal, une enveloppe de 2,5 millions gérée par Tourisme Montréal en collaboration avec la Société du Palais des Congrès de Montréal a été rendue disponible pour attirer la venue de congrès et d'événements et pour soutenir l'adaptation du secteur aux besoins qui ont émergé de la crise.

« Rappelons également que le segment de marché du tourisme d'affaires génère des retombées économiques importantes pour le Québec.

« Le Ministère prend acte des observations du Vérificateur général du Québec (VGQ) qui mettent notamment en évidence les efforts déployés afin de stimuler le tourisme d'affaires au Québec et les activités des centres des congrès depuis le début de la pandémie. Suite à cet audit de performance, le MTO proposera prochainement un plan d'action qui saura répondre aux recommandations qui lui sont adressées afin d'améliorer ses pratiques et de demeurer une organisation performante. »

Commentaires de la Société du Centre des congrès de Québec

« Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'audit de performance du Vérificateur général du Québec (VGQ) concernant la Société du Centre des congrès de Québec (SCCQ).

« Dans un esprit d'amélioration, nous nous engageons à adhérer aux recommandations formulées à notre égard. Nous désirons toutefois y apporter quelques commentaires.

« **Recommandation n° 4** : Ajuster ses pratiques de calcul et de présentation des retombées économiques afin d'améliorer sa reddition de comptes.

« Nous sommes heureux de constater que le Vérificateur général est d'avis que la méthode de calcul des retombées économiques utilisée par la SCCQ est reconnue et adéquate, bien qu'il soit nécessaire d'apporter certains changements aux données utilisées.

« Pour répondre à cette recommandation, la SCCQ a déjà entrepris l'exercice de révision de ses vecteurs quotidiens. L'absence d'événements en période de pandémie nous a obligés à reporter l'exercice, qui devrait être terminé pour la fin 2022. Par la suite, la SCCQ s'engage à revoir annuellement ses vecteurs en fonction du taux d'augmentation du coût de la vie.

« Pour améliorer la présentation des retombées économiques, une définition des termes utilisés sera ajoutée au rapport annuel.

« **Recommandation n° 5 :** Se doter d'une méthode structurée d'évaluation de l'état de ses infrastructures.

« Le maintien de nos actifs est au cœur de nos préoccupations. Des inspections régulières à tous les niveaux sont faites afin que notre immeuble demeure en bonne condition et attractif pour notre clientèle.

« Pour répondre à cette recommandation, la SCCQ se dotera d'un processus documenté et détaillé de suivi de l'état de l'immeuble et des travaux à effectuer.

« Par ailleurs, pour répondre au constat que des travaux jugés importants n'avaient pas été achevés en temps opportun, pouvant aggraver une dégradation de l'immeuble, la SCCQ désire préciser ce qui suit :

- Les retards dans l'exécution des travaux cités en exemple au paragraphe 103 sont dus à des éléments hors du contrôle de la SCCQ.
- En ce qui a trait au projet de câblage structuré, il a été retardé en raison du calendrier de nos événements et, plus particulièrement, la confirmation à court terme du Sommet du G7, lequel devait léguer certains équipements de câblage à la SCCQ.
- Les deux autres projets, soit la réfection de la toiture et la réparation des joints d'expansion, devaient, selon la réglementation, être confiés à la Société québécoise des infrastructures (SQI), et cela, en raison de leur nature et de leur envergure. Par la suite, une fois le mandat confié à la SQI, cette dernière est responsable de la gestion et de la réalisation des travaux. La SCCQ devient donc tributaire des processus de la SQI. »

Commentaires de la Société du Palais des congrès de Montréal

« La Société du Palais des congrès de Montréal accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec. Elle y voit une occasion de poursuivre l'amélioration de ses pratiques de gestion et de reddition de comptes ainsi que de renforcer certaines initiatives stratégiques déjà débutées, notamment le maintien de ses actifs immobiliers.

« Le rapport reflète assez fidèlement plusieurs des enjeux et défis de notre environnement d'affaires, extrêmement compétitif, mais aussi durement éprouvé par les effets de la pandémie de COVID-19. Nous entendons travailler avec l'ensemble de nos partenaires et parties prenantes pour réaliser la relance du Palais des congrès de Montréal. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Financement des activités de la SCCQ et de la SPCM

Types d'événements tenus dans les centres des congrès

Comparaison avec d'autres centres des congrès au Canada

Description du projet d'agrandissement
du Palais des congrès de Montréal

Exemples de travaux de maintien d'actifs
qui tardent à être achevés

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Évaluer si les décisions de gestion de la SCCQ et de la SPCM favorisent le développement économique de leur région tout en prenant en considération l'atteinte de l'équilibre budgétaire.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La stratégie d'affaires des sociétés prend en considération l'atteinte de l'équilibre budgétaire. ■ Les retombées économiques sont calculées à partir de données appropriées et en lien avec les activités des sociétés. ■ Les sociétés ont adapté leur stratégie d'affaires au contexte de la pandémie. ■ Les plans de maintien des actifs mis en place par les sociétés permettent d'assurer la pérennité des bâtiments et des équipements nécessaires à leur exploitation.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 29 mars 2022.

L'audit porte sur les décisions de gestion de la SCCQ et de la SPCM. Ces sociétés relèvent du MTO. L'audit porte également sur le projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès des gestionnaires et du personnel de la SCCQ, de la SPCM et du MTO. De plus, nous avons analysé divers documents provenant de ces entités.

Cet audit de performance couvre la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2022. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des années antérieures.

Lors de nos analyses, nous avons pris en compte le fait que les opérations des centres des congrès ont été affectées en 2020-2021 par la pandémie. Puisque celle-ci a eu peu d'effets sur les résultats financiers de l'année 2019-2020, nous avons considéré cette dernière comme année de référence.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2020 à mars 2022.

Rôles et responsabilités des entités

Au regard de leur loi constitutive respective, la SCCQ et la SPCM assument notamment les responsabilités suivantes :

- administrer et exploiter leur établissement ;
- élaborer des projets de développement ou d'exploitation de leur établissement ;
- exercer des activités commerciales ou autres de nature à contribuer au développement de leur établissement, et en assurer l'exploitation, la promotion et l'administration.

Au regard de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la SCCQ et la SPCM doivent respecter les conditions applicables en matière de contrats publics, y compris les règlements s'y rattachant.

La SCCQ et la SPCM sont assujetties à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. En vertu de cette loi, un conseil d'administration veille à leur gouvernance. Il doit notamment constituer un comité de vérification qui a pour fonction de :

- veiller à ce qu'un plan visant une utilisation optimale des ressources soit mis en place et en assurer le suivi ;
- veiller à ce que des mécanismes de contrôle interne soient mis en place et s'assurer qu'ils sont adéquats et efficaces ;
- s'assurer de la mise en place d'un processus de gestion des risques.

Au regard de sa loi constitutive, le MTO assume notamment les responsabilités suivantes :

- faire la promotion du Québec comme destination touristique et favoriser le développement et la commercialisation des produits et des expériences touristiques du Québec ;
- élaborer et mettre en œuvre, le cas échéant en collaboration avec les intervenants publics et privés concernés, des stratégies de développement et des programmes d'aide ;
- assurer le développement et la gestion d'infrastructures touristiques ;
- conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes et, le cas échéant, leur faire des recommandations ;
- orienter, planifier et coordonner le développement des connaissances stratégiques en matière de tourisme ;
- obtenir des ministères et organismes du gouvernement les renseignements nécessaires à l'élaboration des orientations, des politiques et des stratégies, et à leur suivi ;
- conclure des ententes avec toute personne, association, société ou tout organisme ;
- réaliser ou faire réaliser des recherches, des études et des analyses, et les rendre publiques.

Financement des activités de la SCCQ et de la SPCM

De façon à financer leurs activités, les sociétés facturent aux organisateurs d'événements la location des espaces occupés et les services auxiliaires obtenus, par exemple les frais pour le stationnement, les vestiaires, la sécurité et les télécommunications. Les tarifs exigés varient selon le type d'événements. Ainsi, des tarifs plus avantageux peuvent être proposés aux organisateurs d'événements de l'extérieur de la province pour les convaincre de tenir leur événement au Québec plutôt que dans les autres centres des congrès ailleurs dans le monde.

De plus, les sociétés obtiennent des redevances sur les services dispensés par des sous-traitants, notamment pour les services alimentaires et les services en audiovisuel. Soulignons que la SCCQ et la SPCM, bien que soumises à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, ne sont pas tenues de procéder par appel d'offres public pour sélectionner les fournisseurs de ces services générant des revenus. Elles ne sont pas non plus soumises au *Règlement sur les contrats de concession du gouvernement*. Néanmoins, puisqu'il s'agit d'une bonne pratique de gestion, la SCCQ a procédé par appel d'offres public lors du dernier renouvellement pour les services alimentaires, à la demande de la ministre du Tourisme.

Pour compléter le financement de leurs activités, les sociétés obtiennent des aides financières de la part du gouvernement du Québec, par l'entremise du MTO. D'une part, des subventions leur sont versées pour le remboursement des intérêts sur les emprunts et pour leurs immobilisations. D'autre part, les sociétés obtiennent une subvention pour leurs dépenses de fonctionnement.

Le tableau 10 présente les revenus obtenus par la SCCQ et la SPCM pour l'année 2019-2020.

TABLEAU 10 Revenus de la SCCQ et de la SPCM en 2019-2020

	SCCQ		SPCM ¹	
	M\$	%	M\$	%
Subventions				
Subvention pour le fonctionnement	9,6	35	14,8	21
Subvention relative aux intérêts sur les emprunts	1,9	6	6,7	10
Subvention relative aux immobilisations	3,8	14	17,7	25
Sous-total	15,3	55	39,2	56
Exploitation				
Location d'espaces	2,9	11	10,2	15
Services auxiliaires	3,0	11	9,6	14
Redevances	3,4	12	6,8	10
Sous-total	9,3	34	26,6	39
Autres revenus				
Autres	3,1	11	3,6	5
Total	27,7	100	69,5	100

1. En 2020-2021, la SPCM a ajusté ses résultats pour inclure les paiements de transfert. Les revenus du tableau ci-dessus font état de cet ajustement.

Ces revenus ont permis aux sociétés de financer diverses dépenses en 2019-2020 (tableau 11). Soulignons que les frais occasionnés par les événements représentent une faible part des dépenses totales, soit 13 % pour la SCCQ et 11 % pour la SPCM. Leur importance varie en fonction du nombre d'événements tenus. Les autres dépenses sont moins influencées par le nombre d'événements tenus, et donc, s'avèrent difficilement compressibles. C'est le cas des taxes foncières et scolaires, qui représentaient 16 % des dépenses totales de chacune des sociétés en 2019-2020.

TABLEAU 11 Dépenses de la SCCQ et de la SPCM en 2019-2020

Types de dépenses	SCCQ		SPCM	
	M\$	%	M\$	%
Frais d'exploitation	13,4	47	28,3	44
Taxes foncières et scolaires	4,6	16	10,5	16
Frais d'événements	3,6	13	7,0	11
Frais financiers	1,9	7	6,8	11
Amortissement	4,4	15	10,5	16
Autres	0,4	2	1,3	2
Total	28,3	100	64,4	100

Types d'événements tenus dans les centres des congrès

Les centres des congrès ont été mis en place pour attirer des congrès provenant de l'extérieur de la province. Il peut s'agir d'assemblées, de conférences, de symposiums ou de séminaires. Soulignons que les congrès internationaux sont habituellement réservés de cinq à sept ans à l'avance, alors que les délais vont d'un à trois ans pour les congrès nationaux. Pour attirer ces événements, la SCCQ collabore avec l'Office du tourisme de Québec (entente Québec Destination Affaires), alors que la SPCM travaille en partenariat avec Tourisme Montréal. Ces événements imposent aux centres des congrès de composer avec une certaine saisonnalité, la période de plus grand achalandage s'étalant de la fin du printemps à la fin de l'automne.

De plus, les centres des congrès accueillent des salons (aussi appelés expositions), qui peuvent être privés ou ouverts au public. Les salons sont organisés par un promoteur ou une organisation qui loue des espaces (stands) à des exposants. Les réservations de locaux pour les salons sont habituellement effectuées une à deux années avant la tenue des événements.

Des réunions, des spectacles et des banquets ont également lieu dans les centres des congrès. Les réservations précèdent les événements d'environ un an.

Les tableaux 12 et 13 présentent le nombre d'événements tenus, le nombre de participants accueillis et le nombre de nuitées générées pour chacun des types d'événements.

TABLEAU 12 Portrait des événements tenus au Centre des congrès de Québec (2019-2020)

	Nbre d'événements	Nbre de participants	Nuitées générées
Événements générant beaucoup d'argent neuf			
Congrès – International	14	7 565	26 248
Congrès – Canada	21	18 584	43 176
Sous-total	35	26 149	69 424
Événements générant peu ou pas d'argent neuf			
Congrès – Québec	39	30 568	44 158
Salons (expositions commerciales/publiques)	14	112 270	16 521
Réunions, spectacles et banquets	112	42 709	51 326
Sous-total	165	185 637	112 005
Total	200	211 786	181 429

TABLEAU 13 Portrait des événements tenus au Palais des congrès de Montréal (2019-2020)

	N ^{bre} d'événements	N ^{bre} de participants	Nuitées générées
Événements générant beaucoup d'argent neuf			
Congrès – International	17	37 486	101 285
Congrès – Canada	8	14 081	28 601
Sous-total	25	51 567	129 886
Événements générant peu ou pas d'argent neuf			
Congrès – Québec	8	45 200	23 731
Salons (expositions commerciales/publiques)	48	473 062	1 790
Réunions, spectacles et banquets	258	156 576	0
Sous-total	314	674 838	25 521
Total	339	726 405	155 407

Comparaison avec d'autres centres des congrès au Canada

Les centres des congrès de Toronto et d'Ottawa connaissent des réalités différentes du Centre des congrès de Québec et du Palais des congrès de Montréal. Il est donc nécessaire d'user de prudence au moment de comparer leur performance, afin de prendre en considération le modèle propre à chacun. Certaines de leurs caractéristiques distinctives sont présentées ci-après.

	Québec	Montréal	Toronto	Ottawa
Propriété de la bâtisse	Gouvernement du Québec	Gouvernement du Québec	Gouvernement de l'Ontario	Gouvernement de l'Ontario
Superficie totale en location (pieds carrés)	294 290	508 756	plus de 700 000	192 000
Redevance ou exploitation du volet nourriture et boissons	Redevance	Redevance	Exploitation	Exploitation
Présentation de l'impact économique des événements dans le rapport annuel	Oui	Oui	Oui	Oui
Présentation des nuitées générées dans le rapport annuel	Oui	Oui	Oui	Non
Présentation du taux d'occupation dans le rapport annuel	Oui	Oui	Oui	Oui
Présentation des retombées fiscales dans le rapport annuel	Oui	Non	Non	Oui

Les centres des congrès présentent des différences importantes en ce qui concerne les sources de revenus et les dépenses qu'ils doivent assumer. Le tableau 14 présente les revenus et les dépenses des centres des congrès pour l'année 2019-2020. Alors que les subventions gouvernementales constituent la principale source de revenus pour les centres des congrès de Montréal et de Québec, ce sont plutôt les revenus des services alimentaires qui génèrent le plus de revenus pour les centres des congrès d'Ottawa et de Toronto. Ces derniers ont choisi d'exploiter en totalité ou en partie ces services, plutôt que de les confier entièrement à des sous-traitants comme l'ont fait la SCCQ et la SPCM, afin d'obtenir des redevances. De plus, le centre des congrès de Toronto exploite un stationnement comptant 1 700 places. À titre comparatif, celui de la SPCM en compte 400. Au chapitre des dépenses, la SCCQ et la SPCM doivent assumer d'importantes taxes municipales et scolaires, ce qui n'est pas le cas pour les centres des congrès d'Ottawa et de Toronto.

TABLEAU 14 Revenus et dépenses des centres des congrès de Québec, Montréal, Toronto et Ottawa, en 2019-2020 (en millions de dollars)

	Québec	Montréal	Toronto	Ottawa
Revenus				
Gouvernement	15,3 55,0%	39,2 56,4%	- 0,0%	3,3 15,4%
Nourriture et boissons	2,8 10,1%	4,2 6,0%	31,0 41,2%	10,9 50,9%
Location d'espaces	2,9 10,4%	10,2 14,7%	18,9 25,1%	4,8 22,5%
Services auxiliaires	3,0 10,8%	7,9 11,3%	- 0,0%	- 0,0%
Stationnement	- 0,0%	1,8 2,6%	10,6 14,1%	- 0,0%
Intérêts et autres	3,8 13,7%	6,2 9,0%	14,7 19,6%	2,4 11,2%
Total	27,8	69,5	75,2	21,4
Dépenses				
Frais directs liés aux événements	3,6 12,7%	7,0 10,9%	29,2 47,2%	13,5 58,2%
Ventes, administration et autres	15,5 54,7%	36,3 56,4%	21,8 35,3%	4,3 18,5%
Taxes municipales et scolaires	4,6 16,3%	10,5 16,3%	- 0,0%	- 0,0%
Amortissement et pertes sur disposition d'immobilisations	4,6 16,3%	10,6 16,4%	10,8 17,5%	5,4 23,3%
Total	28,3	64,4	61,8	23,2
Excédent (Déficit)	(0,5)	5,1	13,4	(1,8)

Description du projet d'agrandissement du Palais des congrès de Montréal

Situation actuelle

Selon la SPCM, plusieurs organisateurs d'événements d'envergure ont, par le passé, envisagé Montréal pour la tenue de leurs congrès, mais ont finalement opté pour une autre ville. La SPCM considère que l'agrandissement du Palais des congrès de Montréal permettrait de pallier les problèmes suivants :

- La non-disponibilité du Palais des congrès de Montréal à des dates précises et sa capacité d'accueil insuffisante. Pour la période de 2014-2019, la SPCM estime qu'en moyenne 32 congrès ont été perdus annuellement pour ces deux raisons.
- Les taux d'utilisation élevés (entre 65 % et 70 %) du Palais des congrès de Montréal durant les périodes de pointe, soit d'avril à juin et de septembre à novembre. Des experts de l'industrie estiment que la capacité maximale d'accueil d'un centre des congrès correspond à un taux d'utilisation moyen annuel de 55 %.
- L'impossibilité d'accueillir des congrès qui requièrent des espaces contigus supérieurs à 200 000 pieds carrés.
- L'offre d'une seule salle de plénière, ce qui empêche la tenue simultanée de deux congrès d'envergure moyenne (d'environ 100 000 pieds carrés d'espace contigu).

Espace contigu

Il s'agit d'un espace situé au même niveau qu'un autre espace, dans lequel les visiteurs et les véhicules de service peuvent circuler sans entrave, et qui offre un champ de vision raisonnable, c'est-à-dire que le visiteur peut voir la salle d'exposition dans son entièreté.

Selon la SPCM, le dynamisme des concurrents et les exigences sans cesse croissantes des organisateurs de congrès requièrent une amélioration continue de l'offre de services du Palais des congrès de Montréal pour maintenir sa position concurrentielle. L'étude de marché du dossier d'opportunité indique que plusieurs des centres concurrents canadiens ont réalisé ou envisagent des projets pour bonifier leur offre en termes d'espace d'exposition.

Situation souhaitée

La SPCM souhaite que le projet d'agrandissement permette de répondre aux besoins, en termes d'espace, des deux tiers des congrès internationaux, américains et canadiens au moins, comparativement à environ 50 % pour le Palais des congrès de Montréal actuel. Selon les études de marché effectuées pour le dossier d'opportunité, la SPCM doit disposer d'au moins 300 000 pieds carrés d'espace d'exposition contigu, soit 100 000 pieds carrés de plus que l'espace actuel, ce qui lui permettrait d'offrir une salle d'exposition de la dimension voulue.

Ainsi, le projet d'agrandissement prévoit les travaux suivants :

- Un agrandissement de la salle principale de 123 000 pieds carrés, ce qui porterait la superficie totale de cette salle à 322 000 pieds carrés contigus.
- La construction d'une nouvelle salle de plénière de 70 000 pieds carrés au-dessus de la salle d'exposition principale.

Certaines étapes nécessaires à la réalisation du projet ont été effectuées. Ainsi, en février 2017, le gouvernement du Québec a adopté un décret qui autorise le Procureur général du Québec, agissant pour le ministre des Transports du Québec et pour le compte de la SPCM, à exproprier quatre lots situés dans le même quadrilatère en prévision de l'agrandissement du Palais des congrès de Montréal.

Par contre, il en résulterait des coûts importants qui comprennent :

- Des indemnités à verser aux expropriés ;
- Des coûts pour la sécurisation des terrains et des bâtiments expropriés ;
- Des coûts récurrents annuels relatifs aux taxes municipales et scolaires.

Soulignons que le projet fait partie du plan d'action Relançons Montréal, préparé par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, pour renforcer le secteur du tourisme. Ce projet est présenté comme une occasion d'affaires visant à positionner Montréal comme un leader innovant dans l'offre d'événements d'affaires.

Exemples de travaux de maintien d'actifs qui tardent à être achevés

Palais des congrès de Montréal

Travaux	Description et risques	Années prévues	Années réelles	Cause des reports ou des échelonnements
Infiltration d'eau dans le tunnel Guy-Favreau	Régler des problèmes d'infiltration d'eau Risques de propagation et de dommages plus importants	2017-2018	Prévu : 2021-2022 et 2022-2023 En cours	Les travaux devaient être réalisés en même temps que ceux liés à l'infiltration d'eau sur l'esplanade. Ils ont toutefois été reportés en raison de leur envergure et du budget insuffisant.
Restauration des escaliers mécaniques	Remplacer les escaliers en fin de vie utile Risque quant à la capacité de service (dégradation et perte d'exploitation)	2018-2019	2020-2021 Travaux terminés	Il y a eu un manque de planification pour réaliser les travaux selon l'occupation des lieux.
Remplacement des disjoncteurs	Remplacer les disjoncteurs Risque quant à la capacité de service (dégradation et perte d'exploitation)	2017-2018	2017-2018 et 2019-2020 Travaux terminés	La SPCM n'est pas en mesure de justifier les reports.

Centre des congrès de Québec

Travaux	Description et risques	Années prévues	Années réelles	Cause des reports ou des échelonnements
Mise à niveau du câblage structuré	Remplacement de l'ensemble du réseau de câblage pour offrir les services de base à la clientèle (audiovisuel, informatique et téléphonie) Risque de compromettre l'attractivité pour la clientèle en raison de l'évolution des technologies	2017-2018	2018-2019 et 2019-2020 Travaux terminés	Les travaux ont commencé en 2018-2019 (80 % des travaux) et ils se sont terminés en 2019-2020. Les travaux se sont échelonnés sur deux ans en raison du calendrier d'événements.
Remplacement des joints de dilatation	Remplacement complet des joints à la suite d'une expertise Risque que les infiltrations se propagent et affectent la structure du débarcadère et des installations adjacentes	2019-2020	De 2019-2020 à 2021-2022 En cours	La majorité des travaux ont été réalisés à l'automne 2019, mais certains ne sont pas terminés en raison de nouvelles expertises actuellement en cours.
Réfection de la toiture	Réfection de la toiture qui a atteint la fin de sa durée de vie utile Risque d'infiltration d'eau et de détérioration du bâtiment	2020-2021	2021-2022 et 2022-2023 En cours	Les coûts du projet ont été réévalués et un deuxième appel d'offres a été requis, ce qui a nécessité un report des travaux.

