



L'aide gouvernementale au démarrage d'entreprises

*Étude d'envergure gouvernementale conduite principalement auprès du
ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie,
du Secrétariat au développement des régions relevant du ministère du Conseil exécutif
et de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre*

Table des matières

Faits saillants	4.1
Vue d'ensemble	4.7
Objectifs et portée de la vérification	4.13
<i>Résultats de notre vérification¹</i>	
Chevauchements dans l'aide offerte	4.15
Aide financière aux entreprises	4.17
Services conseils	4.20
Soutien à l'esprit d'entreprise	4.27
Frais de gestion des mesures d'aide financière	4.31
Traitement des demandes d'aide	4.35
Analyse des données	4.36
Délais d'octroi de l'aide	4.39
Suivi de gestion	4.42
Évaluation du rendement de programmes	4.51
Reddition de comptes	4.59
Conclusion	4.65

¹ Le résumé des commentaires du ministère et des organismes paraissent à la suite de chacune des sections.



FAITS SAILLANTS

4.1 Nous nous sommes penchés, au cours de la dernière année, sur l'aide du gouvernement du Québec au démarrage d'entreprises. Notre examen s'est déroulé principalement au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au Secrétariat au développement des régions relevant du ministère du Conseil exécutif et à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre.

4.2 Nous nous sommes intéressés particulièrement au rôle des diverses mesures d'aide par rapport à la clientèle visée, à l'établissement et au contrôle des frais de gestion, au traitement des demandes d'aide, au suivi de gestion, à l'évaluation de l'atteinte des résultats et à la reddition de comptes.

4.3 Six mesures d'aide financière gérées par deux entités comportent des similitudes, entre autres quant à la clientèle visée. Bien que les entités concernées aient pris des moyens pour harmoniser leurs mesures d'aide financière, notamment pour éviter le cumul de certaines formes d'aide, des chevauchements persistent. En outre, plusieurs intervenants, dont les frais de fonctionnement sont assumés en grande partie par le gouvernement du Québec, réalisent des activités qui se chevauchent en matière de services conseils au démarrage d'entreprises. En ce qui concerne l'aide financière aux activités de soutien à l'esprit d'entreprise, qui a pris fin en avril 1995, elle était offerte par deux entités gouvernementales avec des mesures comportant également des aspects communs.

4.4 Les frais de gestion des mesures d'aide sont souvent sous-évalués ou non prévus au moment de leur élaboration. En ce qui a trait à certaines mesures, l'analyse des dossiers ne tient généralement pas compte du travail effectué par d'autres intervenants. Quant à l'une d'entre elles, cette analyse n'a pas toujours été harmonisée d'une région à l'autre.

4.5 L'information de gestion s'avère incomplète et comporte peu d'indicateurs de performance quant à l'atteinte des objectifs fixés.

4.6 En ce qui a trait aux mesures d'aide qui existent déjà depuis plusieurs années, l'évaluation du rendement de programmes n'est pas faite. Enfin, nous constatons un manque d'information quant à l'ensemble des efforts gouvernementaux consacrés au démarrage d'entreprises.

Vue d'ensemble

4.7 Les gouvernements fédéral et provincial, les municipalités et le milieu des affaires offrent une grande diversité de mesures d'aide à l'entreprise, dont quelque 125 relèvent du gouvernement du Québec. Elles prennent la forme d'aide financière, de services conseils ou de soutien technique. Ces mesures touchent à des domaines d'activité aussi variés que la formation d'individus, le démarrage ou l'expansion d'entreprises, l'exportation de biens ou de services, la protection de l'environnement ainsi que la recherche et le développement.

4.8 L'aide au démarrage d'entreprises dont traite la présente étude a fait l'objet de nombreuses mesures de la part du gouvernement du Québec.

4.9 En 1977, le gouvernement lançait le Programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC) qui visait principalement la petite entreprise. Ce programme a versé quelque 100 millions de dollars en subventions à des entreprises en démarrage. En 1989, il a été remplacé par le Programme régional de création d'emplois permanents (PRECEP) grâce auquel des entreprises en démarrage ont bénéficié de prêts totalisant 36 millions de dollars au cours de ses quatre années d'existence.

4.10 En 1992, le gouvernement a mis en place, dans chacune des 16 régions du Québec, un fonds d'aide aux entreprises (FAE) orienté vers le démarrage et l'expansion d'entreprises de moins de trois ans. À partir de 1994-1995, ces fonds disposent pour quatre années d'une enveloppe annuelle globale de 15,4 millions de dollars pour leur permettre de garantir des prêts jusqu'à concurrence de 22 millions de dollars. Cette enveloppe annuelle est constituée d'une prévision de dépenses de 30 p. cent pour l'exemption d'intérêts et de 40 p. cent pour les pertes prévues relativement aux garanties de prêts accordées.

4.11 En novembre 1993, le gouvernement a annoncé un plan de relance de l'économie de plus de un milliard de dollars pour trois ans, fait de 42 mesures dont plusieurs concernent l'aide à l'entreprise. Ce plan comportait, entre autres, la mise en place, dans chacune des régions du Québec, d'un fonds décentralisé de création d'emplois (FDCE) totalisant pour l'ensemble

des régions 320 millions de dollars en subventions pour trois ans et la création d'un fonds d'investissement local (FIL) dans chacune des municipalités régionales de comté (MRC) du Québec, pour un coût total de 12,2 millions de dollars en subventions pour deux ans.

4.12 Enfin, en novembre 1994, le gouvernement lançait le Programme d'investissement en démarrage d'entreprises. Cette mesure de garanties de prêts, prévue pour deux ans ou jusqu'à épuisement de l'enveloppe de 300 millions de dollars, se distingue des autres par le fait que la majeure partie de son fonctionnement relève des institutions financières. Elle comporte une exemption d'intérêts maximale de 10 p. cent du montant du prêt et une prévision de pertes de 35 p. cent des garanties de prêts accordées.

Objectifs et portée de la vérification

4.13 Notre vérification des mesures d'aide au démarrage d'entreprises a porté exclusivement sur celles qu'offre le gouvernement du Québec. Nos travaux visaient à nous assurer que les mesures d'aide ne se chevauchent pas et qu'elles font l'objet d'un suivi de gestion ainsi que d'une évaluation de l'atteinte des résultats attendus. Ils ne visaient pas à nous assurer si un promoteur ou une entreprise avait reçu de l'aide financière de plus d'une source pour un même projet. Nous avons également pour but de déterminer si l'aide financière était versée dans des délais raisonnables et au moindre coût. Enfin, nous désirions examiner de quelle façon les entités responsables des mesures d'aide rendent compte des résultats de leurs activités en matière de démarrage d'entreprises.

4.14 Nous avons considéré surtout les activités de l'année 1994-1995, mais certains commentaires concernent des situations antérieures. Nos travaux ont porté principalement sur des mesures d'aide directes ou indirectes à l'entreprise du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST), du Secrétariat au développement des régions (SDR) relevant du ministère du Conseil exécutif (MCE) et de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), plus particulièrement celles énoncées à la figure 4.1.

Résultats de notre vérification

Chevauchements dans l'aide offerte

4.15 L'aide du gouvernement du Québec au démarrage d'entreprises provient de différentes sources et comprend une multitude de mesures, créées pour la plupart au cours des dernières années. Il importe que les objectifs des mesures, les clientèles visées ainsi que les rôles des intervenants ne se chevauchent pas.

4.16 Nos commentaires sur les différents chevauchements observés sont regroupés sous les rubriques suivantes : l'aide financière aux entreprises, les services conseils et le soutien à l'esprit d'entreprise (entrepreneurship).

Aide financière aux entreprises

4.17 L'aide financière au démarrage d'entreprises, au gouvernement du Québec, prend principalement la forme de subventions, de prêts ou de garanties de prêts. Les mesures couvertes par nos travaux sont présentées à la figure 4.2.

MESURE D'AIDE	ENTITÉ RESPONSABLE	ANNÉE DE CRÉATION
Jeunes promoteurs	MICST	1985
■ Société d'investissement jeunesse	MCE	1986
● Programme d'aide au développement économique régional	MICST	1991
Mesures de soutien à l'entrepreneurship	SDR	1992
Fonds d'aide aux entreprises	SDR	1992
Fonds décentralisés de création d'emplois (près du tiers pour des entreprises en démarrage)	SDR	1993
Mesures d'appui aux activités structurantes en entrepreneurship (volet entrepreneurship général)	MICST	1993
Renforcement de l'offre de formation et d'aide individualisée aux nouveaux entrepreneurs	SQDM	1993
▲ Soutien à l'emploi autonome	SQDM	1993
Fonds d'investissement locaux	SDR	1993
Programme d'investissement en démarrage d'entreprises	MICST	1994
■ Le gouvernement du Québec verse une contribution annuelle pour les dépenses de fonctionnement de la Société qui gère un fonds d'assistance financière constitué des contributions de plus d'une centaine de sociétés et de corporations.		
● Programme né du regroupement des programmes Aide aux commissariats industriels et Services d'aide aux jeunes entrepreneurs.		
▲ Mesure dont la gestion est assumée conjointement avec le ministère de la Sécurité du revenu et qui comprend également un volet de garanties de prêts.		

FIGURE 4.1
Mesures d'aide directes ou indirectes à l'entreprise

MESURE D'AIDE FINANCIÈRE	CLIENTÈLE	FORME D'AIDE
Programme d'investissement en démarrage d'entreprises (MICST)	Pas de restriction	Garantie de prêt limitée à 50 000 dollars pour la création ou le soutien d'entreprises existantes depuis moins de trois mois
Jeunes promoteurs (MICST)	De 18 à 35 ans	Subvention maximale de 6 000 dollars pour la création d'une première entreprise
Société d'investissement jeunesse (MCE)	De 18 à 35 ans	Garantie de prêt de 10 000 à 50 000 dollars pour permettre de se lancer en affaires
Fonds d'aide aux entreprises (SDR)	Pas de restriction	Garantie de prêt maximale de 200 000 dollars pour la création ou l'aide à une entreprise de moins de trois ans
Fonds décentralisés de création d'emplois (SDR)	Chômeurs, prestataires de la sécurité du revenu et jeunes	Subvention moyenne de 9 200 dollars par emploi créé pour le soutien de projets novateurs et générateurs d'emplois structurants et durables (près du tiers pour des entreprises en démarrage)
Fonds d'investissement locaux (SDR)	Pas de restriction	Prêt maximum de 50 000 dollars pour le démarrage ou l'expansion de petites entreprises

FIGURE 4.2
Mesures d'aide financière couvertes par nos travaux

Des chevauchements persistent quant aux formes d'aide pour la clientèle des 18 à 35 ans et aux besoins de financement inférieurs à 50 000 dollars.

4.18 Ces diverses mesures, dans des entités différentes, qui comportent des similitudes et qui ont pour objectif de fournir une aide financière au démarrage d'entreprises, amènent des chevauchements. Même si des particularités ont été établies au moment de leur élaboration, entre autres quant à la clientèle visée, aux montants maximums de l'aide offerte et à la durée de la phase de démarrage, des chevauchements persistent quant aux formes d'aide pour la clientèle des 18 à 35 ans et aux besoins de financement inférieurs à 50 000 dollars.

4.19 Par ailleurs, une mesure de subventions, telle que les fonds décentralisés de création d'emplois, peut se substituer à d'autres mesures parce que la forme d'aide offerte s'avère plus alléchante qu'une garantie de prêt. Un état de situation sur les activités des fonds décentralisés de création d'emplois, produit en novembre 1994 par le Secrétariat au développement des régions, indiquait que, sur quatre dossiers ayant des besoins de financement inférieurs à 50 000 dollars, trois étaient soutenus par les fonds décentralisés de création d'emplois sous forme de subventions et un par les fonds d'aide aux entreprises qui offrent des garanties de prêts.

Services conseils

4.20 Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie facilite l'accès à ses mesures d'aide par la présence de conseillers en développement industriel dans ses bureaux régionaux et grâce à son Programme d'aide au développement économique régional visant à

subventionner certains commissariats industriels et les services d'aide aux jeunes entrepreneurs.

4.21 Le Secrétariat au développement des régions soutient, conformément à la décision des conseils régionaux de développement, l'embauche d'agents de développement en milieu rural.

4.22 La Société québécoise de développement de la main-d'œuvre offre des services d'aide en démarrage d'entreprises par l'entremise de conseillers en développement de la main-d'œuvre rattachés à ses sociétés régionales.

4.23 Les rôles de ces intervenants dans le démarrage d'entreprises sont présentés à la figure 4.3.

4.24 Ces cinq intervenants ont des rôles qui se chevauchent dans la diffusion de services conseils aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage, notamment quant à la réalisation de certaines tâches par l'agent de développement économique d'un service d'aide aux jeunes entrepreneurs ainsi qu'à l'assistance accordée par plusieurs intervenants pour mettre un plan d'affaires au point. Dans ce dernier cas, pour limiter les chevauchements, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre a conclu une entente en avril 1994 avec l'Association des services d'aide aux jeunes entrepreneurs, dont les membres sont subventionnés par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, pour dispenser de l'aide à la clientèle visée par le démarrage d'entreprises.

FIGURE 4.3
Les intervenants et leurs rôles dans le démarrage d'entreprises

INTERVENANTS	RÔLES DANS LE DÉMARRAGE D'ENTREPRISES
Conseiller en développement industriel	■ Dispenser ou faire dispenser l'aide au démarrage d'entreprises en concordance avec les mesures d'aide en vigueur au Ministère
Commissaire industriel	■ Stimuler l'implantation de nouvelles entreprises ■ Fournir un appui constant aux entreprises en démarrage par des moyens efficaces et des mesures appropriées
Agent de développement économique d'un service d'aide aux jeunes entrepreneurs	■ Favoriser la création d'entreprises par des jeunes de 18 à 35 ans ■ Procurer des services conseils et de la formation aux jeunes entrepreneurs ■ Effectuer le suivi des entreprises qui ont démarré
Agent de développement rural	■ Repérer des occasions d'affaires et soutenir l'entrepreneurship individuel et collectif en milieu rural
Conseiller en développement de la main-d'œuvre	■ Diffuser individuellement ou en groupe l'information concernant les cours et les services qui s'adressent à la clientèle visée (deux mesures de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre visent le démarrage d'entreprises)

4.25 La présence de ces nombreux intervenants, dans la plupart des régions du Québec, ajoutée à ceux du gouvernement fédéral, des municipalités et du milieu des affaires, fait en sorte qu'un futur entrepreneur ou une entreprise en démarrage éprouve de la difficulté à trouver l'interlocuteur approprié pour obtenir l'aide nécessaire. Un relevé du Secrétariat au développement des régions, effectué au milieu de 1993, révèle que la plupart des régions du Québec comptent généralement de 20 à 30 organismes d'aide à l'entreprise, à laquelle se rattache l'activité de démarrage d'entreprises.

4.26 Les chevauchements des rôles ne favorisent pas l'utilisation optimale des fonds consacrés aux services conseils au démarrage d'entreprises et n'assurent pas le meilleur service à la clientèle visée.

Soutien à l'esprit d'entreprise

4.27 Le Secrétariat au développement des régions dispose de mesures de soutien à l'entrepreneurship, depuis août 1992, assorties d'un budget total de 8 millions de dollars pour trois ans. De son côté, le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie a également élaboré, en novembre 1993, des mesures d'appui aux activités structurantes en entrepreneurship, comportant un volet entrepreneurship général, avec un budget total de 2,5 millions de dollars prévu pour trois ans. Ces mesures visaient à répondre à des besoins qui présentaient certaines similitudes (figure 4.4).

4.28 Ces mesures, qui ont pris fin à compter de 1995-1996, ont entraîné du chevauchement quant

aux efforts déployés par le gouvernement pour le soutien à l'esprit d'entreprise, particulièrement dans le parrainage offert aux jeunes entrepreneurs et le financement d'activités régionales ou interrégionales favorisant le développement économique.

4.29 Nous avons recommandé au **ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au Secrétariat au développement des régions et à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre d'harmoniser leurs activités d'aide au démarrage d'entreprises.**

4.30 *Résumé des commentaires des entités vérifiées :* Les entités vérifiées se sont montrées d'accord avec la recommandation. Elles nous ont fait part de mesures déjà prises ou qui le seront pour une meilleure harmonisation de l'aide.

Aide financière aux entreprises. Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie mentionne qu'une exclusivité mutuelle a été établie entre le Programme d'investissement en démarrage d'entreprises et les fonds d'aide aux entreprises en ce qui a trait au cumul d'aide. Depuis avril 1995, le Ministère a modifié les normes de la mesure Jeunes promoteurs pour qu'il n'y ait plus de cumul d'aide, pour un même projet, avec les fonds décentralisés de création d'emplois. Enfin, un sous-groupe de travail du Ministère a formulé des recommandations particulières, pour l'aide au démarrage d'entreprises, au groupe de travail portant sur la rationalisation et l'harmonisation des programmes d'aide.

Un futur entrepreneur ou une entreprise en démarrage éprouve de la difficulté à trouver l'interlocuteur approprié pour obtenir l'aide nécessaire.

Chevauchement quant aux efforts déployés par le gouvernement pour le soutien à l'esprit d'entreprise.

MESURES D'AIDE	OBJECTIFS
Mesures de soutien à l'entrepreneurship	<ul style="list-style-type: none"> ■ Développement des connaissances, des potentiels et des réalisations économiques d'une région ■ Parrainage et maillage d'entreprises ■ Promotion des centres d'excellence structurants pour l'économie ■ Soutien d'activités favorisant les échanges interrégionaux ■ Réalisation de structures d'accueil, tels les incubateurs d'entreprises et les centres de création d'entreprises
Mesures d'appui aux activités structurantes en entrepreneurship (volet entrepreneurship général)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Soutien à la formation des acteurs régionaux et locaux ■ Renforcement de l'offre de service en entrepreneurship, avec un accent particulier sur le parrainage, le réseautage et l'essaimage ■ Soutien à tout projet ou programme d'action, de portée provinciale, susceptible de contribuer à la promotion de l'entrepreneurship

FIGURE 4.4
Objectifs des mesures de soutien à l'esprit d'entreprise

Le Secrétariat au développement des régions mentionne pour sa part qu'« une concertation en région a été établie pour l'administration de certains programmes entre le Secrétariat au développement des régions, le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et le ministère de la Sécurité du revenu ». Il ajoute qu'« une plus grande harmonisation des programmes d'aide financière a été effectuée depuis qu'a été réalisée l'étude du Vérificateur général et des arrimages ont été effectués entre le Secrétariat au développement des régions et le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie de façon à rendre complémentaires et non concurrents leurs programmes respectifs de soutien à l'entreprise ».

Services conseils. Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie mentionne qu'il « a contribué, dans le cadre de ses champs d'activité, aux efforts en vue d'harmoniser la prestation des services conseils en démarrage d'entreprises ». Entre autres, il fait état qu'il travaille en étroite collaboration avec les services d'aide aux jeunes entrepreneurs, et que les mandats de ces derniers et des commissariats industriels ont été clairement établis. De plus, la régionalisation du Programme d'aide au développement économique régional, entreprise en 1994, favorise l'harmonisation des intervenants en région. Il fait également mention d'autres facteurs d'harmonisation tels que la signature d'ententes entre le Ministère et la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre concernant la prestation de services conseils et de formation par les services d'aide aux jeunes entrepreneurs.

Le Secrétariat au développement des régions affirme, quant à lui, qu'il « soutient les efforts des intervenants de certaines régions d'harmoniser les actions des différents partenaires autour du concept de centre de services à l'entreprise ou de guichet unique ».

Dans le but de limiter les chevauchements, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre affirme qu'elle « requiert les services des organismes tels que les services d'aide aux jeunes entrepreneurs (SAJE) pour la dispensation des aides à la clientèle dans le cadre des mesures de

soutien et de création d'emplois visant le démarrage d'entreprises. Une entente a d'ailleurs été conclue avec l'Association des services d'aide aux jeunes entrepreneurs pour l'utilisation de leurs services. » Elle souligne également que « le rôle dévolu au conseiller en développement de la main-d'œuvre ne se limite pas seulement à diffuser l'information concernant les services et les cours offerts à la clientèle des deux mesures gérées par la Société visant le démarrage d'entreprises. Le conseiller doit en plus assurer auprès de la clientèle, sur une base individuelle ou collective, un rôle conseil en matière d'analyse de besoins, d'encadrement et de suivi du promoteur et du projet. »

Frais de gestion des mesures d'aide financière

4.31 La multiplicité des mesures d'aide financière au démarrage d'entreprises entraîne la mise en place de nombreuses structures administratives pour assurer l'apport de l'aide. Nous en avons évalué le coût à quelque 10 millions de dollars pour l'année financière 1994-1995, dont seulement 5,4 millions de dollars avaient été prévus au moment de l'élaboration des mesures.

4.32 Des frais de gestion non prévus ou sous-évalués ont été plus particulièrement observés en ce qui a trait au Programme d'investissement en démarrage d'entreprises, pour environ un million de dollars annuellement, et aux fonds décentralisés de création d'emplois, pour plus de 4 millions de dollars au cours de leur première année d'existence. On a généralement eu recours à des ressources internes, sans toutefois en prévoir le coût dans celui des mesures.

4.33 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au Secrétariat au développement des régions et à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre de minimiser et d'évaluer de façon plus rigoureuse les frais de gestion au moment de l'élaboration d'une mesure d'aide.

4.34 *Résumé des commentaires des entités vérifiées :* Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et le Secrétariat au développement des régions nous ont affirmé que les frais de gestion non

Des frais de gestion non prévus ou sous-évalués ont été observés.

prévus ou sous-évalués n'avaient pas entraîné de coûts supplémentaires, compte tenu que des employés réguliers déjà en place et des ressources prêtées par d'autres entités avaient été utilisés pour combler les besoins.

En ce qui concerne la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, elle précise : « Au moment de l'élaboration du programme, la Société avait évalué les coûts de gestion du Fonds décentralisé de création d'emplois à un niveau supérieur à 1,5 p. cent de l'enveloppe de base. Cependant, dans l'entente conclue avec le Secrétariat au développement des régions (SDR), les parties ont convenu de limiter dans un premier temps les frais de gestion à 1,5 p. cent et contribuer ainsi à les minimiser. »

Traitement des demandes d'aide

4.35 Les demandes d'aide financière pour le démarrage d'entreprises doivent être traitées dans des délais raisonnables et au moindre coût. Nos constatations, résultant de notre visite dans quatre régions, concernent l'analyse des données et les délais d'octroi de l'aide.

Analyse des données

4.36 Nos travaux à cet égard ont porté sur les fonds d'aide aux entreprises et les fonds décentralisés de création d'emplois. Lorsqu'une demande d'aide est faite, les analyses sont généralement effectuées sans tenir compte du travail exécuté par d'autres intervenants. Cette façon de procéder, outre qu'elle augmente le coût de traitement d'un dossier, peut faire en sorte qu'un dossier refusé dans le cadre d'une mesure à cause de la faible possibilité de réussite soit accepté en vertu d'une autre.

4.37 Un manque d'harmonisation entre les régions a également été constaté quant à la procédure d'analyse des demandes d'aide aux fonds décentralisés de création d'emplois. Un état de situation, produit par le Secrétariat au développement des régions, pour les premiers mois de fonctionnement, dénote des divergences entre les régions quant à l'information que doit contenir un dossier, à l'obtention d'avis sectoriels de certains ministères et organismes et à la façon de calculer et de comptabiliser les résultats des

interventions en matière de création d'emplois. Ce même rapport révèle que, au cours des premiers mois d'application de la mesure, cette diversité de traitement entre les régions a notamment entraîné que certains projets ont été acceptés malgré des structures de financement mal équilibrées et des descriptions imprécises.

4.38 Un manque d'harmonisation dans l'analyse des demandes d'aide financière relatives aux fonds décentralisés de création d'emplois peut entraîner que des projets similaires de démarrage d'entreprises soit rejetés dans certaines régions et acceptés ailleurs, selon la rigueur administrative.

Délais d'octroi de l'aide

4.39 Dans le cas des fonds décentralisés de création d'emplois, certains délais de traitement pouvaient atteindre jusqu'à quatre mois. Au moment de l'annonce de la mesure, le délai nécessaire au traitement d'un dossier complet avait pourtant été fixé à 30 jours. Un traitement tardif peut causer aux entreprises en démarrage des problèmes importants de liquidités et nuire sensiblement aux chances de réussite de certains projets.

4.40 **Nous avons recommandé au Secrétariat au développement des régions d'harmoniser, pour une même mesure d'aide, l'analyse des demandes d'aide financière entre les différentes régions administratives du Québec et de respecter les délais fixés pour l'octroi de l'aide.**

4.41 *Résumé des commentaires du Secrétariat au développement des régions : Le Secrétariat au développement des régions nous a signalé, pour les fonds décentralisés de création d'emplois, qu'« une modulation dans l'administration du programme a été voulue par les décideurs qui ont confié à un comité régional dans chacune des régions, le soin de définir et proposer au ministre un cadre d'intervention. Cependant, il est exact que lors des premiers mois, des divergences et différences ont été notées dans les modalités de traitement des dossiers au niveau de l'information requise, dans les demandes et le traitement des avis sectoriels. »*

Manque d'harmonisation entre les régions quant à la procédure d'analyse des demandes d'aide aux fonds décentralisés de création d'emplois

En ce qui a trait aux délais de traitement supérieurs à 30 jours, attribuables au volume important de demandes, le Secrétariat nous informe qu'ils ont été considérablement réduits.

Suivi de gestion

4.42 Le suivi de gestion permet de faire le point périodiquement au sujet de l'utilisation des ressources disponibles, du déroulement des activités et de leurs résultats. Nos constatations à cet égard concernent les fonds d'aide aux entreprises, les fonds décentralisés de création d'emplois, les services d'aide aux jeunes entrepreneurs et la mesure Jeunes promoteurs.

Dans l'ensemble, l'information de gestion s'avère incomplète et comporte peu d'indicateurs de performance.

4.43 Pour la plupart de ces mesures d'aide, les moyens nécessaires pour assurer un suivi adéquat des activités réalisées n'ont pas été mis en place. Dans l'ensemble, l'information de gestion s'avère incomplète et comporte peu d'indicateurs de performance quant à l'atteinte des objectifs. De plus, l'information analysée ne donne pas toujours lieu aux correctifs nécessaires afin de mieux répondre aux besoins de la clientèle visée. Nous avons également constaté que les efforts consacrés au suivi des entreprises ayant récemment démarré sont insuffisants.

4.44 Les entreprises qui ont bénéficié de garanties de prêts en vertu des fonds d'aide aux entreprises ne font pas l'objet d'un suivi adéquat, la priorité des corporations des fonds d'aide aux entreprises étant surtout accordée à l'analyse des demandes d'aide. Les emplois créés grâce à cette mesure ne font pas non plus l'objet de suivi. L'information de gestion disponible se compose essentiellement de données relatives aux engagements budgétaires effectués et aux emplois prévus dans le cadre des différents projets.

4.45 Bien que les fonds décentralisés de création d'emplois comportent plus d'informations de gestion que les autres mesures, une donnée importante n'était pas à jour. En effet, le nombre d'emplois créés dans une région, depuis l'entrée en vigueur de la mesure en mars 1994, n'était pas encore connu en janvier 1995 par le Secrétariat au développement des régions, même si quelque 15 millions de dollars d'aide avaient déjà été octroyés. De plus, aucun suivi n'est prévu actuellement auprès des entreprises au-delà de la

date du financement complet, soit généralement un an. Il est par conséquent difficile d'avoir l'assurance que les projets subventionnés amènent la création d'emplois structurants et durables, tel que le prévoit la mesure d'aide.

4.46 Le suivi des activités des services d'aide aux jeunes entrepreneurs effectué par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie est incomplet. Il se limite essentiellement à comparer leur plan d'action à leur bilan de réalisation, sans que des actions soient prises par le Ministère pour corriger les situations problématiques. Les services d'aide aux jeunes entrepreneurs ont notamment pour fonction de suivre et d'encadrer les entreprises qui ont récemment démarré. Même si le Ministère est informé qu'ils y consacrent relativement peu de temps, il n'a pas établi d'action concrète pour y remédier.

4.47 En ce qui concerne la mesure Jeunes promoteurs, il n'y avait pas de données disponibles, au moment de notre vérification, quant à la durabilité des emplois créés et au taux de survie des entreprises. Dans ce contexte, il est difficile d'évaluer son incidence sur la clientèle visée.

4.48 Un suivi déficient des entreprises ayant bénéficié d'une aide gouvernementale de démarrage contribue à augmenter le taux de perte associé à chacune des mesures en cause. À cet égard, le Programme régional de création d'emplois permanents (PRECEP), qui a précédé celui des fonds d'aide aux entreprises, nous fournit un exemple. Des prêts totalisant 36 millions de dollars avaient été accordés à diverses entreprises. En janvier 1995, des prêts d'une valeur de 17 millions de dollars avaient atteint leur échéance et la moitié de ce montant était constituée à parts égales de mauvaises créances et de dossiers relatifs à des emprunteurs dont le Secrétariat était sans nouvelles.

4.49 **Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat au développement des régions**

■ **de mettre en place des mécanismes pour produire de l'information de gestion complète et utile à la prise de décision;**

■ **d'analyser de façon systématique l'information de gestion pour pouvoir adopter en temps opportun les mesures correctives nécessaires, en vue d'accroître l'efficacité des mesures d'aide;**

■ **d'exercer un suivi rigoureux.**

4.50 Résumé des commentaires des entités :

Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie nous a informés que les services d'aide aux jeunes entrepreneurs ont vu leur budget haussé de 800 000 dollars en 1995-1996 pour tenir compte de l'augmentation du volume de travail et pour améliorer l'encadrement des entreprises qui ont récemment démarré. En ce qui concerne les jeunes promoteurs, le Ministère mentionne qu'il dispose déjà d'informations sur les emplois créés et les investissements consentis. En juillet 1995, une étude, réalisée pour la région de Montréal, établit le taux de survie pour les trois premières années d'une entreprise et fournit des informations sur la progression du chiffre d'affaires et les marges de crédit.

Le Secrétariat au développement des régions nous informe que, pour les fonds d'aide aux entreprises, des mécanismes de suivi sont prévus par les différents partenaires pour permettre la constitution d'un dossier d'information par région. Il prévoit aussi établir, à l'intention des partenaires, les éléments du cadre d'information de gestion qui devrait permettre, entre autres, d'établir son enveloppe de provision pour pertes relativement à cette mesure d'aide. En ce qui concerne les fonds décentralisés de création d'emplois, un suivi des travaux des comités régionaux de création d'emplois est effectué par les représentants du Secrétariat en région et les systèmes d'information en place peuvent produire un nombre appréciable de données sur les activités de cette mesure.

Pour assurer les disponibilités nécessaires afin d'honorer les pertes éventuelles dans les fonds d'aide aux entreprises, le Secrétariat doit assurer un suivi de l'évolution des prêts de façon à calculer de manière précise ses prévisions pour pertes. Le système de traitement de l'information des fonds régionaux de développement permettra un suivi de ces données.

Évaluation du rendement de programmes

4.51 Dans un contexte d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires, l'évaluation du rendement de programmes est un outil essentiel pour juger et rendre compte de la performance d'un programme. Elle permet de mesurer ses effets sur les besoins ciblés, l'à-propos des moyens choisis et le degré d'atteinte des objectifs. Ultiment, une évaluation de programmes déterminera des solutions de rechange pour une meilleure performance.

4.52 Pour que cette activité de gestion soit réalisée d'une manière optimale, elle doit être planifiée dès l'élaboration du programme. Les responsables doivent préciser les indicateurs de rendement significatifs pour la mesure des résultats ainsi que les normes à respecter, la périodicité des contrôles et, finalement, le moment pour évaluer le programme. Or, les mesures d'aide financière élaborées depuis 1992 que nous avons examinées ne comportent pas de cadre d'évaluation. La mise en œuvre d'un tel cadre aurait amené les gestionnaires à énoncer des objectifs mesurables afin de préciser clairement les attentes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

4.53 En ce qui concerne les fonds décentralisés de création d'emplois, dont les activités ont débuté en janvier 1994, une évaluation annuelle des effets de la mesure d'aide est prévue. En décembre 1994, le Secrétariat au développement des régions n'avait pas déterminé les éléments nécessaires à une telle évaluation. Comme ces paramètres n'ont pas été définis, après plus de dix mois de fonctionnement, l'information nécessaire risque de ne pas être entièrement disponible pour l'évaluation normalement prévue le 31 mars 1995.

4.54 Par ailleurs, la plupart des mesures d'aide financière vérifiées ne sont pas dotées d'objectifs clairs et mesurables. Ceux-ci reposent plutôt sur des objectifs généraux difficilement quantifiables, tels que :

■ « faciliter la création de débouchés d'emplois de qualité pour les jeunes finissants, les travailleurs licenciés suite aux opérations de restructuration des entreprises existantes ainsi qu'aux Québécois et Québécoises manifestant un véritable esprit d'entreprise »;

Absence de cadre d'évaluation

Absence de portrait d'ensemble des efforts consentis dans le démarrage d'entreprises et de leurs répercussions

■ « susciter l'émergence d'un plus grand nombre d'entreprises dans les régions du Québec et [...] favoriser la création d'emplois aux niveaux local et régional ».

4.55 Ces deux objectifs ne sont pas quantifiés quant au nombre d'emplois à créer, ni par région ni dans l'ensemble du Québec, et ne comportent pas d'échéancier précis pour leur réalisation. En conséquence, il n'est pas possible d'évaluer le degré d'atteinte de tels objectifs.

4.56 Des mesures d'aide au démarrage d'entreprises, qui existent déjà depuis quelques années, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation depuis leur mise en application. Leurs budgets sont généralement reconduits d'année en année, sans questionnement particulier. Il en est ainsi, notamment, des budgets annuels des services d'aide aux jeunes entrepreneurs et ceux des commissariats industriels, qui se sont élevés à quelque 85 millions de dollars pour les dix dernières années, et que l'on reconduit sans évaluation de l'incidence de leurs interventions ou de l'évolution de leur environnement, et sans tenir compte de leur niveau d'activité.

4.57 **Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat au développement des régions de prévoir, pour les mesures d'aide au démarrage d'entreprises, un cadre d'évaluation ainsi que des objectifs clairs et mesurables, et d'en faire une évaluation régulière.**

4.58 *Résumé des commentaires des entités : Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie « souscrit à la recommandation du Vérificateur général et procédera notamment à l'évaluation du Programme d'investissement en démarrage d'entreprises aussitôt que les données de résultats réels seront disponibles. De plus, il tient à souligner qu'il est engagé dans une démarche qui lui permettra d'introduire la gestion par résultats dans son organisation. Il procède notamment à l'élaboration d'indicateurs de performance, tant au niveau stratégique qu'opérationnel, qui lui permettront de progresser dans sa connaissance de l'atteinte des objectifs des divers programmes ».*

En ce qui concerne le Secrétariat au développement des régions, il est « d'accord avec cette proposition et a initié les mesures permettant de procéder à une évaluation de la performance des fonds décentralisés de création d'emplois et des fonds d'aide aux entreprises. Les informations qualitatives et quantitatives concernant les fonds décentralisés de création d'emplois sont disponibles en fonction du système de traitement de l'information. Le Secrétariat développe et implante actuellement un système d'information dont les données serviront également à l'évaluation et au suivi des fonds régionaux de développement, dont les Fonds d'aide aux entreprises. Un comité de travail sera mis sur pied afin d'établir les paramètres de l'évaluation, de préciser les objectifs et les éléments qui seront évalués. Un rapport sur l'orientation des programmes devrait suivre. »

Reddition de comptes

4.59 La responsabilité de l'aide au démarrage d'entreprises est répartie entre plusieurs intervenants. Par conséquent, le gouvernement ne dispose pas d'un portrait d'ensemble des efforts consentis dans ce domaine et de leurs répercussions.

4.60 Nous nous sommes penchés sur les rapports d'activité, pour l'année financière 1993-1994, du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et du Secrétariat au développement des régions relevant du ministère du Conseil exécutif. Notre examen visait à déterminer si ces rapports présentent une information complète en ce qui concerne les mesures d'aide destinées au démarrage d'entreprises. Nous nous sommes principalement attardés à l'information divulguée sur la pertinence des mesures d'aide, l'atteinte des résultats escomptés et les ressources investies. Ces rapports divulguent peu d'informations quant à la pertinence des mesures d'aide et à l'atteinte des résultats escomptés.

4.61 Le rapport annuel du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie donne peu d'informations sur les mesures d'aide relatives au démarrage d'entreprises. Dans le cas de la mesure Jeunes

promoteurs, il ne divulgue pas d'information en ce qui concerne la survie des entreprises qui ont démarré. Quant au Programme d'aide au développement économique régional qui concerne l'aide aux commissariats industriels et aux services d'aide aux jeunes entrepreneurs, on n'y mentionne pas les principales activités réalisées permettant l'atteinte de l'objectif du programme.

4.62 Le Secrétariat au développement des régions du ministère du Conseil exécutif a remis son rapport d'activité en janvier 1995 pour l'année financière terminée le 31 mars 1994, soit trois mois après l'échéance de la date de production. En ce qui concerne les fonds d'aide aux entreprises, le rapport demeure muet quant au nombre d'emplois réellement créés et au taux de survie des entreprises qui ont démarré.

4.63 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat au développement des régions de mieux informer l'Assemblée nationale et le gouvernement des résultats des interventions faites en matière de démarrage d'entreprises.

4.64 *Résumé des commentaires des entités :*
Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie « partage la constatation du Vérificateur général à l'effet que le gouvernement n'a pas un portrait d'ensemble des efforts consentis dans le démarrage d'entreprises et de leurs impacts. Il souscrit donc au contenu de l'énoncé de la recommandation. »

Il affirme également que « le rapport annuel permet de fournir certaines informations générales sur les programmes. Le Ministère estime qu'il y a aussi un exercice de reddition de comptes qui se réalise lors des commissions parlementaires dans le cadre de l'étude des crédits du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie où des données plus détaillées et plus complètes sont fournies sur tous les programmes d'aide du Ministère. »

Le Secrétariat au développement des régions nous a informés que, en ce qui concerne les fonds d'aide aux entreprises, « le rapport annuel du Secrétariat pour l'année 1993-1994 constituait un premier état de situation sur ce programme,

géré par des corporations régionales autonomes et dont les activités se sont amorcées tardivement en 1992-1993. À la date de préparation du rapport annuel, les données de toutes les régions, sur les emplois réellement créés et sur le taux de survie des entreprises supportées, n'étaient que partiellement disponibles. »

Conclusion

4.65 L'aide au démarrage d'entreprises acquiert de plus en plus d'importance. Dans la mesure où les besoins sont nombreux et les ressources, rares, il est essentiel que tous les intervenants en la matière se concertent. En outre, il faut que chaque mesure d'aide puisse faire état des coûts d'intervention et des résultats attendus et atteints. Enfin, les parlementaires doivent disposer de l'information susceptible de leur permettre de prendre des décisions en ce domaine.

4.66 Pour l'instant, le gouvernement investit des sommes importantes pour adopter des mesures en vue de favoriser le démarrage d'entreprises, tandis qu'il néglige d'évaluer l'atteinte des résultats.