



**COMMISSION
DES FINANCES PUBLIQUES**

**EXAMEN DES ÉTATS FINANCIERS ET
DU RAPPORT D'ACTIVITÉ DE
L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE
DU QUÉBEC (ISQ)**

RAPPORT FINAL

Novembre 2005

Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des finances publiques, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. François Arsenault, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone : (418) 643-2722
Télécopie : (418) 643-0248
Courrier électronique : farsenault@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce document dans la section « travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

- M. Sam Hamad (Louis-Hébert), membre depuis le 8 mars 2005 et président de la Commission depuis le 9 mars 2005
- M. Rosaire Bertrand (Charlevoix), vice-président de la Commission
- Mme Denise Beaudoin (Mirabel)
- M. Raymond Bernier (Montmorency)
- M. Jacques Chagnon (Westmount–Saint-Louis), depuis le 8 mars 2005
- Mme Nancy Charest (Matane)
- M. Roch Cholette (Hull), jusqu'au 8 mars 2005
- M. André Gabias (Trois-Rivières), depuis le 8 mars 2005
- M. Henri-François Gautrin (Verdun), jusqu'au 18 février 2005
- M. François Legault (Rousseau)
- M. Guy Lelièvre (Gaspé)
- M. Pierre Moreau (Marguerite-D'Youville), depuis le 8 mars 2005
- M. Alain Paquet (Laval-des-Rapides), membre depuis le 6 juin 2003 et président de la Commission jusqu'au 8 mars 2005
- M. Jean-Pierre Paquin (Saint-Jean), jusqu'au 8 mars 2005
- M. Marc Picard (Chutes-de-la-Chaudière)
- M. Jean Rioux (Iberville), jusqu'au 8 mars 2005

LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

- Mme Denise Léonard, secrétaire de la Commission (jusqu'au 17 juin 2005)
- M. François Arsenault, secrétaire de la Commission (depuis le 20 juin 2005)
- M. Jacques Gagnon, agent de recherche, Service des études documentaires
- Mme Marie-Claude Tremblay, agente de secrétariat



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Commission des finances
publiques

**Examen des états financiers et du rapport d'activité
de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)**

Rapport final

Novembre 2005

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Introduction..... | 1 |
| 1. Audition du directeur général de l’ISQ | 3 |
| Présentation du directeur général de l’ISQ | 3 |
| Discussion générale | 4 |
| 2. Commentaires de la Commission des finances publiques | 9 |
| Conclusion et recommandations..... | 13 |

Introduction

La loi constitutive de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) prévoit, au deuxième alinéa de l'article 33, que la commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale examine les états financiers et le rapport d'activité de cet organisme¹. C'est à ce titre que la Commission des finances publiques a tenu, le 20 avril 2005, une audition où elle a reçu le directeur général de l'Institut.

L'Institut de la statistique du Québec est l'organisme statistique officiel du gouvernement du Québec. Sa mission consiste à fournir des informations statistiques fiables et objectives sur la situation du Québec quant à tous les aspects de la société. Il est aussi responsable de la réalisation de toutes les enquêtes statistiques d'intérêt général.

À la suite de cette audition, et pour compléter son mandat, la Commission des finances publiques juge important de présenter un rapport sur ses travaux, incluant des recommandations adressées à l'ISQ. L'objectif fondamental de cet exercice de contrôle parlementaire est de contribuer à une saine gestion de l'administration publique et à l'amélioration des services aux citoyens.

La première partie du présent rapport présente une synthèse de la présentation du directeur général de l'ISQ et des discussions qui ont eu lieu lors de l'audition. La deuxième partie comprend les commentaires formulés par les membres de la Commission au terme de leurs travaux.

¹ L.R.Q., *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*, chapitre I-13.011.

1. Audition du directeur général de l'ISQ

Présentation du directeur général de l'ISQ

La présentation du directeur général de l'ISQ a d'abord porté sur un rappel de l'historique, de la mission et des principales activités et réalisations en 2003-2004. Ainsi, au cours de cette année, l'ISQ a réalisé 46 enquêtes, dont 19 ont été financées à même la subvention générale de fonctionnement provenant du ministère des Finances. Les 27 autres enquêtes ont été financées par des revenus externes. C'est en 2003 que la Banque de données des statistiques officielles du Québec (BDSO) a été officiellement lancée. Cette banque de données intègre un ensemble de statistiques sur le Québec provenant de plusieurs sources officielles. Plusieurs activités ont par ailleurs contribué à accroître l'offre en matière de prestation électronique de services.

Concernant la relation d'affaires avec Statistique Canada, le directeur général expose l'orientation de complémentarité qui guide son organisme et donne des exemples à ce propos. Il souligne la collaboration très étroite et constante entre les deux organisations. Enfin, il fait état des interventions de nature méthodologique que l'ISQ est amené à faire, par exemple concernant le sous-dénombrement de la population.

Au sujet des partenariats, le directeur général de l'ISQ indique qu'ils sont notamment établis pour prévenir les chevauchements ou les dédoublements d'efforts. La croissance des partenariats a été continue au cours des dernières années. En particulier, il note qu'environ la moitié des revenus autonomes provient maintenant d'ententes de partenariat à long terme.

Commentant les états financiers de l'Institut, le directeur général signale que les deux derniers exercices se sont soldés par des surplus qui ont effacé le déficit accumulé au cours des premières années d'existence. La subvention de base représente environ 70 % des revenus totaux alors que les revenus autonomes provenant des ententes conclues en fournissent 30 %. La subvention reçue du ministère des Finances a été rehaussée de 1999 à 2004 pour tenir compte, notamment, des coûts imposés par la fusion des organismes qui a donné naissance à l'Institut. Il serait par ailleurs difficile d'envisager une croissance encore soutenue des revenus autonomes au risque de rendre la programmation régulière

vulnérable. L'effectif autorisé de l'ISQ se situe à 239 ETC en 2004-2005, tandis que l'effectif utilisé est plutôt de 275 ETC².

Enfin, en ce qui concerne les recommandations du Vérificateur général contenues dans son rapport de l'année 2002-2003, le directeur général fait état des efforts déployés dans les deux grands dossiers. Pour ce qui est de la gestion de projets, des ressources ont pu être consenties à l'amélioration de leur encadrement. Des outils ont été développés et d'autres le seront. Des activités de formation ont également été réalisées. Dans le cas de la gestion de la qualité, l'ISQ a adopté un nouveau modèle de gestion s'apparentant à celui utilisé à Statistique Canada et dans d'autres grandes organisations statistiques. L'objectif est de systématiser, d'harmoniser, d'améliorer et de compléter les moyens déjà en place pour assurer la qualité des produits et services statistiques.

À la suite de l'audition, le directeur général de l'Institut a fait parvenir à la Commission des finances publiques un complément d'information traitant de huit questions particulières de même qu'un article, paru dans une publication de l'ISQ, décrivant le système statistique québécois, en particulier en ce qui concerne les partenariats. Cet article présente aussi les lacunes et les défis qui se posent au Québec en matière d'information statistique, notamment la mise au point d'un ensemble d'indicateurs de développement durable. Ce complément d'information offre parfois plus de détail ou exprime plus clairement ce qui a été présenté lors de l'audition.

Discussion générale

Lors des échanges avec le directeur général de l'ISQ, une première question soulevée par les députés touche la **raison d'être de l'organisme**. Qu'est-ce qui explique que le Québec se distingue des autres provinces canadiennes et possède un organisme tel que l'ISQ? Les discussions ont permis au directeur général de réitérer les éléments essentiels qui expliquent cette situation :

- Statistique Canada n'accueille pas les requêtes statistiques individuelles des provinces;
- le recours à Statistique Canada ne générerait pas d'économies puisque ses frais de fonctionnement sont supérieurs à ceux de l'ISQ;

² Le dépassement de l'effectif autorisé s'explique par les projets qui génèrent des revenus autonomes. Ces revenus servent donc à couvrir les dépenses liées à l'embauche de ressources occasionnelles.

- L'ISQ produit des données avec une valeur ajoutée, par exemple la correction des données d'exportation;
- L'ISQ répond à des préoccupations particulières dans le domaine de la santé, de la société, de la démographie, etc.

Par ailleurs, cela implique pour l'ISQ d'éviter les **dédouplements** et les chevauchements avec Statistique Canada et les autres organisations du gouvernement du Québec. À cet effet, les relations avec Statistique Canada sont très étroites et fréquentes, et ce, à tous les paliers des deux organisations. L'ISQ participe à chacun des comités consultatifs de Statistique Canada. Les échanges d'information sur les travaux en cours et à venir sont fréquents. Quant aux autres ministères et organismes du gouvernement du Québec, il peut demeurer des domaines dans lesquels des efforts restent à faire pour arriver à un meilleur arrimage, par exemple dans le secteur de l'éducation.

En réponse aux questions portant sur les mesures prises à la suite du rapport du Vérificateur général, les représentants de l'ISQ ont réitéré que les commentaires du Vérificateur général ne signifiaient pas que les produits et services n'étaient pas de qualité. Ils ont également mentionné le développement d'un cadre intégré de **gestion de la qualité**. L'ISQ entend donc se doter à court terme d'une politique d'assurance de la qualité et, de manière graduelle, des outils nécessaires en matière de gestion de la qualité.

Les représentants de l'ISQ ont fait état que les efforts en ce domaine entrepris par d'autres organisations comparables ont parfois pris une période de 10 ans à se réaliser. Ce délai étonne les membres de la Commission qui jugent que des progrès significatifs en cette matière doivent être réalisés sur un horizon de temps beaucoup plus court. Par contre, dans son complément d'information écrite, l'Institut précise les délais d'implantation de sa nouvelle approche en matière de qualité. Ces échéances rassurent les membres de la Commission.

Sur un sujet complémentaire, les membres de la Commission ont interrogé le directeur général de l'ISQ sur les actions prises pour évaluer la pertinence et l'utilité des produits et services ainsi que la satisfaction de la clientèle. Le directeur général a fait état de trois moyens à cet effet :

- les rencontres des comités consultatifs, qui sont en quelque sorte des comités d'usagers;
- les statistiques sur la fréquentation du site Web;
- les fiches de demandes au Centre d'information et de documentation.

Le complément d'information déposé par l'ISQ à la suite de l'audition précise la démarche type suivie pour assurer la qualité des produits et leur pertinence. La Commission comprend bien que l'ISQ possède déjà un processus rigoureux. Elle souligne, cependant, l'engagement pris par l'ISQ dans sa déclaration de services quant à la publication des résultats de ses évaluations. En outre, le rapport annuel de gestion n'offre que peu d'informations permettant au lecteur de juger rapidement de la performance de l'ISQ à cet égard.

Les membres de la Commission ont questionné le directeur général de l'Institut au sujet de la **tarification des travaux** générant des revenus autonomes. La tarification se fait sur la base du coût horaire réel des ressources humaines impliquées, majoré pour tenir compte des bénéfices marginaux et des coûts corporatifs indirects (informatique, loyer, encadrement, etc.). Aucune marge bénéficiaire n'est ajoutée. Ainsi, pour un employé professionnel, le tarif est de 670 \$ par jour. Le cheminement d'une demande a également été expliqué.

Quant aux efforts de l'ISQ pour augmenter ses revenus autonomes, le directeur général a mentionné que l'Institut a accru considérablement ses revenus autonomes au cours des dernières années. Cependant, le contrôle actuel des effectifs par le Secrétariat du Conseil du trésor constitue un empêchement majeur à l'augmentation des travaux commandés par des clients externes. L'ISQ ne possède pas actuellement la marge de manœuvre nécessaire pour embaucher des ressources additionnelles, mais poursuit les discussions avec le Secrétariat du Conseil du trésor à ce sujet.

L'une des constatations majeures du rapport du Vérificateur général étant les déficiences dans la **gestion des projets**, les membres de la Commission ont voulu connaître plus en détail les actions prises par l'Institut. La directrice de l'administration est la personne responsable de ce suivi. Un professionnel de l'ISQ a été désigné pour diriger le bureau de projets. Il a suivi la formation du PMI (Project Management Institute) et s'apprête à recevoir sa certification. Parmi les gestes posés, il faut aussi noter :

- un outil pour présenter des rapports en temps réel concernant le suivi budgétaire des projets;
- la formation offerte aux employés par le responsable du bureau de projets;
- un développement informatique sur mesure pour la gestion du temps en regard de la planification budgétaire;
- les rencontres de planification budgétaire avec les différentes directions.

En réponse à la question portant sur le niveau suffisant des ressources consacrées à la gestion des projets, les représentants de l'ISQ ont fait valoir que ces efforts étaient à la mesure des ressources de l'Institut. Ils ont rappelé la diminution de la subvention de base en 2004-2005. Pourtant, les membres de la Commission ont signalé qu'une meilleure gestion des projets est susceptible de produire des économies. Les efforts supplémentaires pourraient donc s'autofinancer. En outre, il serait peut-être plus efficace d'avoir un « champion » en gestion de projets par direction.

Une question fondamentale soulevée concerne la mesure de la performance de l'Institut. Selon le directeur général, des **indicateurs de performance** très détaillés sont déjà en place dans le rapport annuel de gestion et ils coïncident avec les cibles de performance fixées dans le plan stratégique.

Pourtant, l'analyse du rapport annuel de gestion réalisée pour la Commission montre que, dans l'ensemble, les indicateurs présentés ne donnaient pas une image claire de la performance de l'ISQ. Le rapport annuel de gestion ne correspond pas au modèle d'une reddition de comptes d'une gestion axée sur les résultats. Bien qu'il y ait eu une progression intéressante de la qualité de ce rapport comparativement à l'édition précédente, il possède encore bien des caractéristiques d'un rapport d'activité traditionnel. Le lecteur n'a donc pas accès à une série d'indicateurs simples et explicites qui offrent un portrait général de la performance³.

Rappelant les lacunes constatées lors de l'audition précédente de l'ISQ, en février 2002, les parlementaires ont souligné l'amélioration de **l'offre de statistiques et d'analyses**

³ L'Institut de la statistique du Québec n'est pas soumis au chapitre II de la Loi sur l'administration publique qui couvre la gestion axée sur les résultats et la reddition de comptes. Cependant, l'ISQ a décidé d'adopter les pratiques prescrites par la Loi. Ainsi, l'ISQ s'est notamment doté d'une planification stratégique pluriannuelle et d'une déclaration de services aux citoyens. C'est sur la base des objectifs énoncés dans ces documents que l'Institut rend des comptes dans son rapport annuel de gestion.

régionales. Ils ont aussi voulu savoir si les représentants des principaux intervenants en région, par exemple la Fédération des municipalités du Québec ou les centres locaux d'emploi, avaient été sondés sur leur satisfaction à l'égard de cette offre. Sans répondre précisément à la question, le directeur général a dit que les utilisateurs du site Web réagissaient de manière très positive. Il reste à l'Institut à faire un effort particulier pour que cette information régionale nouvelle soit mieux connue.

Cet effort à venir pour faire connaître les informations statistiques régionales est représentatif d'un besoin plus large d'une meilleure diffusion des produits et services de l'ISQ. Les membres de la Commission insistent sur l'intérêt pour l'Institut de prendre les moyens nécessaires pour mieux faire connaître les produits actuels et ceux qu'il pourrait développer. En particulier, les parlementaires ont mentionné leur intérêt à recevoir une information régionale personnalisée concernant leur circonscription. De même, la Commission des finances publiques souhaite recevoir de manière régulière toutes les parutions de l'ISQ. En matière d'information statistique régionale, les députés soulignent que l'Institut a un rôle important à jouer auprès des différents acteurs locaux du développement économique (centres locaux de développement, conférences régionales des élus, municipalités, MRC, etc.).

2. Commentaires de la Commission des finances publiques

Les membres de la Commission des finances publiques tiennent à réaffirmer l'importance de la fonction exercée par l'Institut de la statistique du Québec. La nécessité de maintenir et de développer la mission de l'Institut ne fait aucun doute dans l'esprit des parlementaires. Une meilleure connaissance de tous les aspects de la société est en effet essentielle pour la gestion d'un État moderne. D'ailleurs, l'audition a bien mis en évidence les éléments essentiels qui justifient l'existence d'un organisme statistique québécois. L'Institut contribue d'une part à améliorer les données fournies par Statistique Canada, par exemple dans le cas des exportations québécoises, et, d'autre part, à offrir des produits statistiques qui ne peuvent être fournis par l'organisme fédéral.

Au cours de leurs travaux, les membres de la Commission des finances publiques ont pris connaissance de la façon généralement satisfaisante dont l'Institut de la statistique du Québec remplit sa mission et noté le professionnalisme de son personnel. Les parlementaires ont aussi pu voir les progrès majeurs qui ont été réalisés dans l'offre de statistiques régionales. Pour la Commission, ce volet du travail de l'ISQ est d'une importance capitale et elle est heureuse de constater le chemin qui a été parcouru au cours des dernières années.

L'audition du directeur général de l'Institut de la statistique du Québec n'a cependant pas permis de dissiper toutes les préoccupations des membres de la Commission sur certains éléments de la gestion de cet organisme.

Plus particulièrement, des interrogations importantes demeurent quant à la mise en œuvre des recommandations du Vérificateur général du Québec énoncées dans son rapport de 2002-2003. Les membres de la Commission ne sont pas convaincus que les ressources actuellement allouées à la gestion de projets sont suffisantes et que l'approche d'un seul responsable pour l'ensemble de l'organisation est préférable à une approche de répondants pour chacune des grandes directions. Au sujet de la qualité, un cadre intégré de gestion de la qualité est un objectif suffisamment important pour qu'il soit implanté dans un délai relativement court.

Les membres de la Commission réitèrent que l'Institut de la statistique du Québec doit accorder à la diffusion de ses produits et services une attention particulière. Ces produits et

services, si bons soient-ils, n'ont de réelle utilité que s'ils sont communiqués en temps opportun aux clientèles les plus susceptibles de les utiliser.

La Commission des finances publiques aurait souhaité constater les résultats en matière d'évaluation des produits et services de l'ISQ. Pourtant, l'Institut s'est engagé, dans sa déclaration de services aux citoyens, à évaluer, au cours d'un cycle de cinq ans, le degré de satisfaction à l'égard de ses produits et services statistiques, notamment en matière de qualité et de pertinence, et à en publier les résultats dans son rapport annuel de gestion. Les membres comprennent que l'Institut a déjà recours à des mécanismes d'évaluation continue, notamment par ses comités consultatifs, et que le cadre de gestion intégré de la qualité aura des répercussions sur les évaluations à venir. Cependant, la Commission réaffirme que la préoccupation d'évaluation est fondamentale et que l'Institut doit faire une reddition de comptes plus explicite à cet égard.

Les aspects de diffusion et d'évaluation mettent en relief l'importance pour un organisme tel que l'ISQ de placer la clientèle au centre de ses préoccupations, d'adopter une véritable approche client. La Commission incite l'Institut de la statistique du Québec à poursuivre ses efforts et à innover dans ce domaine. D'ailleurs, le projet de politique d'assurance qualité de l'Institut adopte un modèle fondé sur le principe selon lequel la satisfaction des utilisateurs est le critère ultime et global de la qualité d'un produit ou service.

En ce qui concerne les dédoublements et les chevauchements possibles avec Statistique Canada et les autres organisations du gouvernement du Québec, la Commission des finances publiques constate que l'Institut déploie déjà des efforts pour les éliminer. Elle souhaite donc que l'Institut poursuive son action à cet égard. Elle tient à souligner que les ministères et les organismes du gouvernement du Québec peuvent être à la fois des producteurs ou des utilisateurs d'informations statistiques. En conséquence, l'Institut a tout intérêt à maintenir avec eux des contacts très étroits qui permettent de mesurer la satisfaction d'une partie importante de sa clientèle, d'avoir accès à certaines données et de mieux faire connaître ses produits et services.

Enfin, les membres de la Commission estiment que le rapport annuel de gestion ne présente pas une image claire et complète de la performance de l'ISQ. Dans un cadre de gestion axée sur les résultats, il importe que la reddition de comptes des ministères et des

organismes corresponde aux lignes directrices énoncées par le Secrétariat du Conseil du trésor⁴.

⁴ Ces lignes directrices ont été exprimées dans différents guides produits par le Secrétariat du Conseil du trésor :
Guide sur les indicateurs, février 2003;
Guide sur le rapport annuel de gestion, février 2003;
Document de soutien à la préparation du rapport annuel de gestion 2003-2004, avril 2004;
Document de soutien à la préparation du rapport annuel de gestion 2004-2005, mars 2005;
Planification stratégique, Lignes directrices gouvernementales, mars 2004.

Conclusion et recommandations

Au terme de leurs travaux, les membres de la Commission des finances publiques réaffirment leur satisfaction quant à la façon dont l'ISQ s'acquitte de son mandat et au professionnalisme démontré par ses employés. Les discussions ont entre autres permis de bien comprendre la raison d'être fondamentale de l'Institut. La Commission tient cependant à formuler certaines recommandations dans une optique d'amélioration de la performance et de la gestion de l'Institut.

En conséquence, la Commission des finances publiques recommande :

- **Que l'Institut de la statistique du Québec accorde une attention particulière à l'amélioration de ses communications et de la diffusion de ses produits et services, entre autres auprès des acteurs locaux du développement économique;**
- **Que l'Institut de la statistique du Québec mette au point des indicateurs pour mesurer sa performance dans la gestion des projets (par exemple, l'écart entre les coûts réels et les estimations);**
- **Que l'Institut de la statistique du Québec accorde davantage d'importance, dans son rapport annuel de gestion, à la satisfaction de la clientèle, à la pertinence de ses activités et à la qualité de ses produits et services, notamment en rendant compte des résultats des évaluations réalisées;**
- **Que l'Institut de la statistique du Québec poursuive l'amélioration de son rapport annuel de gestion et de ses indicateurs de performance en s'inspirant, notamment, des lignes directrices émises par le Secrétariat du Conseil du trésor.**

