

ASSEMBLÉE NATIONALE

# Deuxième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Rapport des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous- ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative

Le 25 novembre 1997

---

## Table des matières

### Avant - propos

### I - Les services d'aide juridique

Les lacunes observées

L'audition du président

Les développements récents

Les conclusions et les recommandations

### II - La gestion des ressources humaines à la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec

Les lacunes observées

L'audition du président-directeur général

Les conclusions et les recommandations

### III - Les services aériens et postaux

L'examen du rapport annuel

L'audition des dirigeants

Les conclusions et les recommandations

## **IV - L'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants**

[Les lacunes observées](#)

[L'audition des sous-ministres](#)

[Les conclusions et les recommandations](#)

## **V - Le programme d'investissements en démarrage d'entreprises**

[Les lacunes observées](#)

[L'audition des dirigeants](#)

[Les conclusions et les recommandations](#)

## **VI - Les services conseils à la clientèle agricole**

[Les lacunes observées](#)

[L'audition du sous-ministre](#)

[Les conclusions et les recommandations](#)

## **VII - La fonction de vérification interne au gouvernement du Québec**

[Les lacunes observées](#)

[Les développements récents](#)

[L'audition du CRVI du GRAEP et du Contrôleur des finances](#)

[L'audition du Secrétaire du Conseil du trésor](#)

[Les conclusions et les recommandations](#)

## **Conclusions**

## **Annexe I - Liste des recommandations de la Commission**

## **Annexe II - Liste des membres de la Commission**

## **Annexe III - Liste des personnes entendues par la Commission**

---

## **Avant - propos**

La Commission de l'administration publique a, entre autres fonctions, le mandat d'entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics afin de discuter de leur gestion administrative, conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

Ce deuxième rapport de la Commission de l'administration publique fait état de ses travaux depuis le mois de juin 1997.

La Commission parlementaire s'est principalement attardée à prendre en considération les différents chapitres du tome I du rapport du Vérificateur général pour l'année financière 1996-1997. Elle a demandé des explications aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes publics à l'égard des lacunes soulevées par le Vérificateur général, et a voulu connaître les actions envisagées ou mises en oeuvre par les ministères et les organismes pour les corriger.

De plus, un rapport d'enquête de la Commission de la fonction publique portant sur la gestion des ressources humaines d'un organisme public a été examiné en séance publique et le dirigeant de l'organisme a dû s'expliquer sur les problèmes soulevés.

Enfin, la Commission s'est intéressée à la gestion d'une unité autonome de service en examinant, en présence de ses dirigeants, le rapport annuel de gestion de la Direction générale des services aériens et postaux.

Ainsi, la Commission a discuté de la gestion administrative de six sous-ministres et de quatre dirigeants d'organismes publics concernant sept dossiers, dont chacun fait l'objet d'un chapitre distinct du présent rapport.

Dans tous les dossiers examinés, la Commission s'est prononcée en formulant ses conclusions et ses recommandations en vue de maintenir ou d'accroître la qualité de la gestion des ministères et des organismes et de s'assurer que les citoyens reçoivent des services de qualité, au moment approprié et à un coût raisonnable.

## **I - Les services d'aide juridique**

Le 10 septembre 1997, la Commission parlementaire a entendu le président de la Commission des services juridiques, M. Pierre Lorrain, au sujet de la gestion des services d'aide juridique au Québec.

### **Les lacunes observées**

Le tome I du rapport du Vérificateur général déposé en juin relevait plusieurs lacunes relatives aux contrôles exercés pour vérifier l'admissibilité des bénéficiaires à l'aide juridique, à la qualité de la gestion des ressources, à la reddition de comptes, aux mécanismes susceptibles d'assurer la gestion cohérente du réseau et à la mesure de l'efficacité des avocats salariés.

L'enquête du Vérificateur général a notamment démontré que le manque de contrôle et de suivi de l'admissibilité par la Commission des services juridiques et le réseau de l'aide juridique était à l'origine de la multiplication observée des recours à l'aide juridique par un nombre important de bénéficiaires. De plus, grâce à un appariement des fichiers de l'aide juridique avec ceux de la sécurité du revenu et de l'impôt, le Vérificateur général a estimé à 44 millions de dollars la valeur des services

rendus à des individus qui se sont déclarés faussement bénéficiaires de l'aide sociale ou qui avaient des revenus supérieurs au barème d'admissibilité.

La vérification a montré en outre que la majorité des 11 centres juridiques communautaires régionaux ne font pas d'efforts suffisants de recouvrement des coûts lorsque les personnes cessent en cours de route d'être admissibles à l'aide juridique et qu'ils exercent une supervision insuffisante sur le travail des avocats salariés.

Plus fondamentalement, l'enquête du Vérificateur général a révélé un important problème de structure au sein du réseau de l'aide juridique qui a non seulement nui à son propre travail, mais qui empêche à toutes fins utiles la Commission des services juridiques de rendre des comptes quant à l'utilisation des fonds publics par les centres régionaux.

Bénéficiant d'un statut légal de corporations distinctes de la Commission, les centres régionaux se sont prévalus de leur autonomie pour refuser l'accès par la Commission des services juridiques à la base des données qui supporte le processus de décision de l'admissibilité à l'aide juridique. La Commission n'est donc pas en mesure de suivre la demande ni de s'assurer de l'admissibilité des demandeurs d'aide. Par surcroît, le Vérificateur général s'est heurté dans son enquête à un refus concerté des centres régionaux de permettre l'accès aux dossiers de l'aide juridique, au motif que les renseignements qu'ils contiennent sont protégés par le secret professionnel. Les centres ont maintenu leur refus malgré les assurances fournies par le Vérificateur général quant à son obligation à la confidentialité, et malgré ses offres pour trouver une solution de compromis. Cette limitation imposée au Vérificateur général l'a empêché d'émettre une opinion sur l'efficacité du travail des avocats et de se prononcer sur les cas d'admissibilité douteuse à l'aide juridique qu'il a pu relever durant son enquête.

L'ensemble de ces déficiences a amené le Vérificateur général à recommander à la Commission des services juridiques, d'une part, de mettre sur pied un système d'information de gestion lui permettant de suivre l'évolution de la demande d'aide juridique et, d'autre part, d'en contrôler l'admissibilité, ainsi que de faire une évaluation de la pertinence de la structure actuelle du réseau et de susciter une meilleure concertation.

Aux centres régionaux, le Vérificateur général a recommandé d'accroître leurs efforts de recouvrement, de resserrer les contrôles relatifs à l'admissibilité, d'améliorer la supervision, la mesure de la performance et le processus d'évaluation des avocats, de préparer une planification de leurs activités à l'aide d'objectifs mesurables et de moyens pertinents pour les atteindre, et enfin de procéder à une reddition de comptes complète et pertinente.

## **L'audition du président**

Lors de son audition publique devant la commission parlementaire, le président de la Commission des services juridiques a reconnu la pertinence des observations et des recommandations du Vérificateur général et a indiqué que les correctifs appropriés avaient déjà été mis en place ou étaient sur le point de l'être.

Pour ce qui est du suivi de la demande d'aide juridique et du contrôle de l'admissibilité, le président a indiqué qu'un système d'information de gestion devant corriger les lacunes soulevées par le Vérificateur général est actuellement en développement. Ce dernier a toutefois précisé, lors de la séance publique, qu'il n'était pas en mesure pour le moment d'attester de l'efficacité de ces correctifs.

Quant à l'épineux problème de structure, le président a exposé le contexte qui est à l'origine des tensions actuelles entre la Commission et les centres régionaux. Les changements apportés récemment à la *Loi sur l'aide juridique* pour modifier les critères d'admissibilité et instaurer un volet contributoire, de même que les négociations entourant l'établissement des tarifs d'honoraires des avocats ont constitué des facteurs de tension dans le réseau. L'esprit de la loi, adoptée à l'origine dans les années 70, consacre l'autonomie des centres et oblige la Commission et le réseau à la collaboration et à la concertation. Or, le contexte d'austérité budgétaire et les obligations accrues de reddition de comptes ne sont pas sans entrer en conflit avec les principes ancrés dans la loi.

Étant des corporations indépendantes de la Commission, les centres régionaux sont les employeurs des avocats et sont propriétaires des dossiers de l'aide juridique. Les pouvoirs de la Commission sont principalement de l'ordre de l'allocation des ressources financières et ne lui permettent pas de s'immiscer dans la gestion courante des centres.

Pour résoudre ce problème, le président a indiqué que la Commission des services juridiques avait pris les actions suivantes :

- Une ultime démarche de concertation avec les centres régionaux qui, en cas d'échec, pourrait amener la Commission à proposer des amendements à la loi.
- Un comité de réflexion sur la structure de l'aide juridique et sur la capacité de la Commission d'exercer un pouvoir de directive ou de réglementation sur le réseau.
- Un comité de travail avec les ministères du Revenu et de la Sécurité du revenu, avec la participation de la Commission d'accès à l'information, pour examiner la possibilité d'effectuer l'appariement des fichiers pour contrôler l'admissibilité.
- Le remplacement graduel des membres des conseils d'administration des centres par des personnes partageant les orientations de la Commission en matière de reddition de comptes.

## Les développements récents

Quelques jours après la séance de la commission parlementaire, le rapport du Comité de réflexion sur la structure de l'aide juridique reconnaissait que les obligations de reddition de comptes sont insuffisantes dans le réseau. Après un examen approfondi des textes juridiques, le comité a conclu que la Commission n'a pas de pouvoirs de directive impérative ni de réglementation sur les centres régionaux. Ses pouvoirs sont même insuffisants pour assurer un contrôle budgétaire efficace. Bien qu'il n'en fasse pas une recommandation formelle, le Comité est d'avis que la Commission devrait avoir la capacité d'agir si la concertation échoue.

De son côté, le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux (Comité Facal) recommandait le 24 septembre 1997 que des modifications législatives soient rapidement apportées à la *Loi sur l'aide juridique* afin de renforcer le pouvoir réglementaire de la Commission, en lui octroyant les moyens d'exercer une surveillance plus étroite sur les centres régionaux.

Enfin, une rencontre avait lieu à Montréal le 17 octobre 1997 entre les commissaires de la Commission et les présidents et vice-présidents des centres régionaux. Selon le président Lorrain, cette rencontre de quatre heures aurait permis de réaliser un certain progrès concernant l'esprit d'équipe, la collaboration et la transparence. Certains centres régionaux ont demandé à la Commission de préciser ses attentes quant à la concertation souhaitée, ce que la Commission prévoit faire d'ici la mi-décembre 1997.

En ce qui a trait à l'accès aux données des centres, un litige d'ordre juridique subsiste toujours entre certains centres et la Commission.

Par ailleurs, plusieurs directeurs généraux de centres régionaux se sont prévalus du programme de départs assistés pour prendre leur retraite, ce qui devrait permettre un renouvellement susceptible d'induire une nouvelle philosophie de gestion facilitant la concertation et la reddition de comptes.

En réponse aux questions soulevées par les membres de la commission parlementaire lors de la séance publique, les centres régionaux ont fourni leurs grilles d'évaluation de l'efficacité des avocats. Quelques-unes d'entre elles sont fort élaborées et constituent des instruments adéquats pour la mesure et l'évaluation de l'efficacité des avocats. Mais les autres sont nettement insuffisantes et se contentent dans la plupart des cas de reproduire les dispositions des conventions collectives. Dans l'ensemble, on observe une grande disparité et un manque de cohérence d'ensemble.

Les données fournies par les centres régionaux en matière de recouvrement démontrent que les efforts sont effectivement faibles et disparates d'un centre à l'autre. Deux centres indiquent ne pas tenir de statistiques à cette fin.

## **Les conclusions et les recommandations**

La Commission parlementaire prend acte des mesures mises en place par la Commission des services juridiques pour apporter les correctifs appropriés aux lacunes relevées par le Vérificateur général. Les membres de la Commission ont perçu la détermination du président d'agir rapidement et efficacement.

Cependant, la Commission considère inacceptable que la Commission des services juridiques n'ait pas accès à toute l'information de gestion nécessaire pour s'assurer de l'utilisation optimale des fonds publics et en rendre compte.

La Commission considère tout aussi inacceptable que le Vérificateur général n'ait pas accès à toute l'information qu'il juge nécessaire pour remplir son mandat.

Pour ces motifs, la Commission de l'administration publique :

- *Appuie le Vérificateur général pour que tout ministère, organisme du gouvernement, entreprise ou organisme bénéficiant de subventions gouvernementales collabore avec lui et fournisse toute l'information qu'il juge nécessaire à l'exécution de son mandat, conformément à la Loi sur le vérificateur général ;*
- *Recommande au gouvernement que des modifications soient apportées à la loi pour que la Commission des services juridiques dispose d'un pouvoir de directive ou de réglementation sur les centres communautaires juridiques régionaux pour assurer une reddition de comptes complète et exacte de l'utilisation des fonds publics.*
- *Recommande à la Commission des services juridiques d'établir les critères, de préciser les objectifs à atteindre par les centres régionaux, et de s'assurer d'une gestion plus uniforme en ce qui a trait à l'évaluation de l'efficacité des avocats et aux mesures de recouvrement des coûts.*

## **II - La gestion des ressources humaines à la Régie des alcools, des courses et des jeux**

Le 30 septembre 1997, la Commission parlementaire a entendu le président-directeur général de la Régie des alcools, des courses et des jeux, M. Ghislain K. Laflamme, sur la gestion des ressources humaines de son organisme.

### **Les lacunes observées**

Ayant fait enquête à partir des plaintes formulées par un nombre important d'employés de la Régie, la Commission de la fonction publique relevait d'importantes lacunes en matière de gestion des emplois et des personnes à la Direction des opérations, et en ce qui a trait au climat de travail.

Au moment de la publication de son rapport d'enquête en avril 1997, la Commission de la fonction publique faisait notamment état des constatations suivantes :

- L'absence de plans d'organisation administrative supérieure et inférieure (organigramme décrivant le mandat de chaque unité et les liens hiérarchiques) plus de quatre ans après la fusion des trois organismes ayant donné lieu à la Régie actuelle.
- L'absence généralisée de descriptions et d'évaluation du niveau des emplois.
- Un classement inadéquat pour les deux tiers des personnes rencontrées.
- Des irrégularités dans le maintien d'une situation d'anomalie de classement et de versement d'une prime aux employés à la suite d'une entente de règlement de griefs, une confusion et une absence de contrôle dans la gestion de l'entente.

- Une gestion déficiente de la mise en disponibilité des personnes, des emplois occasionnels et des dossiers des personnes.
- Une insatisfaction généralisée des employés quant à l'information nécessaire à l'exercice de leurs fonctions et sur l'organisation.
- Des perceptions chez les employés quant à la présence de clans, d'inégalités de traitement envers les employés, ainsi qu'un faible sentiment d'appartenance à l'organisation.

Parmi les neuf recommandations faites à la Régie, la Commission de la fonction publique indiquait que trois d'entre elles étaient urgentes : élaborer et faire approuver ses plans d'organisation ; décrire et évaluer le niveau des emplois ; régulariser le classement des titulaires des emplois en fonction des tâches exercées.

## L'audition du président-directeur général

Au cours de la séance publique, le président-directeur général de la Régie a expliqué que le contexte de la fusion en 1993 de la Commission des courses, de la Régie des loteries et de la Régie des alcools, faisait en sorte que la révision de la structure organisationnelle n'était pas la priorité du moment.

Des rapports accablants et les jugements récents des tribunaux avaient révélé des situations inquiétantes dans les secteurs des courses et des loteries, ainsi qu'une infiltration alarmante du crime organisé dans tous les domaines du jeu réclamant une intervention urgente. L'ouverture de nouveaux casinos exigeait que la Régie s'assure de la probité du personnel embauché. Par la suite, la Régie a été associée activement à la refonte de neuf lois dans son secteur, et notamment à la réforme des tribunaux administratifs.

La fusion du personnel des trois organismes a créé un climat de tensions. De plus, il était difficile d'harmoniser les emplois issus de trois organismes ayant des modes de fonctionnements différents. Le processus de promotion sans concours a suscité l'irritation des employés, tandis que les compressions budgétaires ont soulevé des inquiétudes chez plusieurs.

De l'aveu du président-directeur général, le rapport d'enquête a jeté la consternation à la Régie. Selon lui, l'essentiel du rapport identifie des irrégularités techniques. Tout en reconnaissant que les lacunes relevées demeurent à corriger, il indique que les démarches pour doter l'organisme d'un plan d'organisation et pour effectuer la description et l'évaluation des emplois sont en bonne voie d'être complétées.

Pour assainir le climat de travail, la Régie a fait distribuer une copie du rapport d'enquête à tous les employés et les a invités à faire des suggestions. Les organismes centraux ont collaboré à corriger la situation. Une stratégie de communication a été élaborée pour expliquer les changements, tandis que le personnel a été associé à une démarche de révision des processus.



Invité au cours de la séance à formuler des suggestions pour éviter que des problèmes semblables ne se reproduisent lors d'autres fusions, le président-directeur général a émis l'idée qu'une structure parallèle temporaire, bénéficiant du support technique du Secrétariat du Conseil du trésor, devrait avoir pour mission de revoir la structure organisationnelle dès la mise en oeuvre de la fusion.

## Les conclusions et les recommandations

La Commission parlementaire a pris acte des mesures prises par la Régie pour apporter des correctifs aux anomalies soulevées par la Commission de la fonction publique et a demandé au président-directeur général de la Régie de lui faire parvenir un état de la situation de la gestion des ressources humaines pour le mois de décembre 1997.

Afin d'assurer un suivi sur ce dossier, la Commission :

- *Demande à la Commission de la fonction publique d'examiner le rapport sur la situation de la gestion des ressources humaines que la Régie doit déposer en décembre 1997 et de faire part de ses commentaires à l'organisme et à la Commission parlementaire.*
- *Recommande à la Commission de la fonction publique d'effectuer un suivi de ses recommandations en s'assurant que les correctifs annoncés par la Régie seront effectivement apportés.*

## III - Les services aériens et postaux

Le 1er octobre 1997, la Commission parlementaire a entendu le Sous-ministre associé aux Services gouvernementaux, M. Byrne Amyot, et le Directeur général de la Direction générale des services aériens et postaux, M. Gaston Couillard, concernant le rapport annuel de gestion 1996-1997 de cette unité autonome de service.

### L'examen du rapport annuel

La mise sur pied de l'unité autonome de service, en juin 1995, résulte de la fusion du Fonds du service aérien gouvernemental et du Fonds du courrier et de la messagerie. Dans un document de travail préparé à l'intention des membres de la Commission, la direction de l'unité autonome de service résume le contexte ayant marqué sa création<sup>(1)</sup>.

Le Vérificateur général avait relevé des lacunes en 1993-1994 du côté du service aérien quant à la gestion des opérations et l'utilisation des avions du gouvernement. Le rapport faisait référence au manque de suivi de gestion et d'évaluation des programmes en regard des différents volets de la mission de l'organisation. On soulevait une non-optimisation des aéronefs et la faible performance de l'organisation résultant d'une comparaison avec le secteur privé. De plus, le rapport du Vérificateur général s'interrogeait sur l'organisation du travail, sur la productivité et sur la tarification en vigueur.

Du côté du secteur courrier et messagerie, un déficit de 2,5 millions de dollars avait été accumulé depuis 1992 et la clientèle était généralement insatisfaite. Un sondage réalisé en 1993 sur la performance de la Direction faisait état d'une organisation sclérosée par l'inefficacité de ses opérations, la mauvaise qualité de ses services, sa rigidité et son manque d'écoute.

L'entente de gestion convenue en 1995 entre l'unité autonome de service et le Secrétaire associé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor précise les objectifs et les résultats poursuivis par l'organisation, tout en définissant un cadre de gestion qui procure la marge de manoeuvre nécessaire pour les atteindre.

Les objectifs généraux de cette entente prévoient d'assurer l'autofinancement de chacun des six secteurs d'activités de l'unité, d'accroître sa productivité dans la livraison de services et de maintenir, sinon accroître une qualité de services assurant la satisfaction de sa clientèle. Au plan opérationnel, le plan d'action de l'unité prévoit des indicateurs précis et une cible à atteindre pour chaque produit et service, de même que des outils de mesure et d'évaluation.

Au plan de la performance financière, le rapport annuel de gestion indique que le volet du service aérien enregistre un excédent, mais que le volet du service de courrier est toujours déficitaire, quoique l'on observe une amélioration à ce chapitre depuis 1995-1996. L'objectif d'autofinancement est atteint pour les services d'évacuations aéromédicales et de combat des incendies de forêts, un service qui enregistre même des surplus importants, mais on observe des déficits en matière de surveillance aérienne du territoire, de transport des personnes et des marchandises et de courrier gouvernemental. Ces déficits sont liés à un plafonnement ou à une fluctuation à la baisse de la clientèle. Ces mêmes secteurs connaissent des difficultés à rencontrer leurs objectifs cibles de productivité, mais les taux de satisfaction de la clientèle se sont nettement accrus.

## **L'audition des dirigeants**

La séance publique a permis aux dirigeants de l'unité autonome de service d'exposer le cadre de gestion de l'organisation, d'expliquer les écarts observés entre les cibles poursuivies et les résultats obtenus, et de faire part aux parlementaires des efforts faits pour que chaque service soit rentable.

Les dirigeants ont reconnu que tous les résultats escomptés ne sont pas encore atteints, mais que la formule de l'unité autonome de service avait permis d'identifier et de quantifier des mesures concrètes d'économies, notamment au plan du personnel d'encadrement, de la rationalisation des coûts de loyer et de la diminution des frais d'opération. La révision des processus et l'implication du personnel se sont traduits par des gains de productivité et une plus grande efficacité.

## **Les conclusions et les recommandations**

Les membres de la Commission se sont montrés intéressés par la formule et satisfaits de la qualité de la présentation des dirigeants de l'unité autonome de service. Ces derniers ont démontré une volonté évidente d'atteindre leurs objectifs de rentabilité et de qualité de service. L'approche à l'égard de l'implication du personnel se démarque également de ce que l'on observe ailleurs.

La Commission se penchera ultérieurement sur les résultats du suivi que le Vérificateur général doit effectuer au cours de l'automne 1997 concernant les conclusions et recommandations de ses rapports antérieurs sur les services aériens et de courrier gouvernemental.

En conclusion de ses travaux, la Commission :

- *Suggère à la Direction générale des services aériens et postaux de développer ses mesures de jalonnement («benchmarking») qui lui permettront de comparer sa performance avec celle d'entreprises similaires du secteur privé.*
- *Recommande au gouvernement d'approuver le projet de constituer un fonds d'assurance à la Direction générale des services aériens et postaux basé sur le produit de ses exportations afin d'assurer une protection adéquate en cas de perte d'aéronefs.*

## **IV - L'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants**

Le 2 octobre 1997, la Commission entendait le sous-ministre de la Sécurité publique, M. Florent Gagné, le sous-ministre de la Justice, M. Michel Bouchard, ainsi que la présidente de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, Mme Isabelle Demers, concernant l'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants, ainsi que la perception des amendes.

### **Les lacunes observées**

Le rapport du Vérificateur général soulignait des déficiences dans la gestion des absences temporaires en milieu carcéral et des libérations conditionnelles, dans la surveillance des délinquants en milieu ouvert, dans la réinsertion sociale des délinquants et dans la perception des amendes.

En effet, les établissements de détention accordent des sorties aux détenus de plus en plus hâtivement sous forme d'absences temporaires prématurées. On observe un accroissement considérable du recours au motif humanitaire pour autoriser des absences temporaires, alors que la directive du ministère est précise à cet égard. Le Vérificateur général observe que la surpopulation carcérale incite les établissements à relâcher des détenus pour motif humanitaire et ce même si la Commission québécoise leur a refusé une libération conditionnelle.

Cette même Commission ne s'assure pas que les critères de décision sont appliqués uniformément d'une région à l'autre quant au nombre et à la nature des conditions de libération. Elle ne s'assure pas non plus que les commissaires disposent de toute l'information nécessaire à leurs fonctions et ne surveille pas la qualité de leurs décisions.

Les agents d'encadrement en milieu ouvert ne font pas toujours respecter les conditions associées à l'absence temporaire des contrevenants. De leur côté, les agents de probation ne parviennent pas non

plus à faire respecter les conditions de libération imposées aux contrevenants et ils n'avisent pas toujours les autorités concernées quand les règles de la libération ont été enfreintes. Pour sa part, le ministère ne s'assure pas que les agents produisent une évaluation et un plan d'intervention réellement adaptés aux besoins de chaque individu.

Les activités propres à favoriser la réhabilitation varient considérablement d'une région à l'autre. Pourtant, le ministère n'évalue pas l'efficacité des mesures de réinsertion ni la pertinence des moyens utilisés. Tant en milieu carcéral qu'en milieu ouvert, l'analyse et l'évaluation des dossiers présentent des carences.

Par ailleurs, les efforts de perception du ministère de la Justice sont insuffisants, ce qui a pour effet de diriger vers les établissements de détention des contrevenants pour défaut de paiement d'amendes. La procédure de perception du ministère est inefficace et les outils sont sous-utilisés.

En conclusion, le Vérificateur indique que tous les efforts déployés par l'ensemble des intervenants associés à la condamnation coûtent cher, et que tous ces efforts risquent d'être annihilés si les sentences imposées par les tribunaux ne sont pas respectées.

Pour corriger ces lacunes, le Vérificateur général recommande au ministère de la Sécurité publique de mieux encadrer la gestion des absences temporaires et des libérations conditionnelles afin de respecter les sentences imposées et les conditions de libération, d'évaluer l'efficacité de ses activités de réinsertion sociale et d'améliorer la supervision des agents pour s'assurer que leurs interventions soit adéquates.

La Commission québécoise des libérations conditionnelles devrait prendre les mesures pour s'assurer que les commissaires disposent de toute l'information nécessaire et pour établir une procédure de contrôle de la qualité des décisions qu'elle prend.

Quant au ministère de la Justice, le Vérificateur général recommande qu'il revoit sa procédure de perception des amendes pour la rendre plus efficace.

## **L'audition des sous-ministres**

Lors de la séance publique, le sous-ministre de la Sécurité publique a expliqué la nouvelle orientation du ministère qui met davantage d'accent sur la réinsertion sociale que sur l'incarcération. Le ministère et les établissements sont passés d'un traitement de la criminalité trop axé sur la répression et l'incarcération à un traitement davantage axé sur la prévention, la résolution des conflits, le recours plus fréquent aux solutions de remplacement à l'incarcération, qui est perçue comme une mesure de dernier recours réservée aux individus qui menacent la sécurité publique. Cette nouvelle orientation s'inscrit dans un contexte qui lui est favorable.

Le sous-ministre a soutenu par ailleurs que le recours au motif humanitaire pour autoriser une absence temporaire n'était pas illégal. Le ministère dispose d'une opinion juridique en ce sens :

*«Le sens ordinaire des mots «motifs humanitaires» permet, dans le contexte de la Charte des droits et libertés de la personne et des documents internationaux en la matière, d'autoriser une absence temporaire pour le motif que l'on veut éviter de placer deux détenus dans une cellule prévue pour un, alors que toutes les autres dispositions régissant les absences temporaires sont respectées. (...) Le simple fait que l'absence temporaire autorisée par le directeur général semble aller à l'encontre de l'ordre du tribunal ne pose donc aucun problème puisque cette situation est clairement prévue dans la loi.»*

Le Vérificateur général a toutefois souligné que le ministère ne lui avait pas fourni de pièces à l'appui de cette interprétation lors de son enquête.

Par ailleurs, le sous-ministre a reconnu la pertinence des observations du Vérificateur général et a déposé en séance un plan d'action prévoyant des mesures précises pour chacune des 13 recommandations contenues dans le rapport.

Le sous-ministre de la Justice reconnaît de son côté l'existence des déficiences relevées par le Vérificateur général pour la perception des amendes. Il a expliqué que les percepteurs manquent de moyens. Par ailleurs, les frais de perception sont souvent supérieurs au montant de l'amende.

Le sous-ministre a fait part d'une lettre qu'il a transmise au secrétaire du Conseil du trésor dans laquelle il précise les correctifs qu'il entend mettre en place et qui sont les suivants :

- la mise sur pied d'un comité chargé d'identifier pour le début de 1998 les carences dans le contrôle des recettes et de proposer les correctifs appropriés ;
- la reconduction d'efforts massifs de traitement des constats d'infraction ;
- la mise sur pied d'un comité interministériel pour trouver des moyens légaux plus efficaces de perception ;
- la création d'une unité autonome de service pour la perception des amendes ;
- une demande d'autorisation pour procéder à des radiations de comptes jusqu'à concurrence de 21 millions de dollars ;
- la mise en oeuvre d'autres moyens pour faciliter la perception des amendes, tels que la suspension des permis de conduire, l'utilisation de systèmes de communications électroniques pour rejoindre les «infractaires», etc.

De son côté, la présidente de la Commission québécoise des libérations conditionnelles a expliqué que les variations régionales observées dans la formulation des conditions des libérations conditionnelles ne témoignaient pas nécessairement d'un manque de rigueur dans le processus décisionnel mais s'expliquaient plutôt par la nature des projets de sortie et par la diversité des ressources disponibles en région, sans compter les effets de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des

commissaires.

La présidente a également expliqué que la révision des processus dans les services correctionnels allait amener une meilleure évaluation des individus, ce qui facilitera le processus décisionnel menant à l'octroi des libérations conditionnelles.

Quant à la qualité variable de l'information disponible aux commissaires, la présidente reconnaît les difficultés rencontrées par certaines régions. La Commission travaille à identifier les moyens d'améliorer la situation. Il y a des problèmes de logistique pour fournir aux commissaires certains documents pourtant essentiels. La Commission entend également améliorer les mécanismes d'évaluation de la qualité des décisions, notamment par des rapports de gestion mensuels et la révision des critères d'octroi et des conditions des libérations conditionnelles.

Enfin, la présidente de la Commission et le sous-ministre de la Sécurité publique ont tenté d'expliquer qu'il n'y a pas nécessairement de contradiction entre le refus d'octroyer une libération conditionnelle et l'autorisation subséquente d'une absence temporaire, cette dernière pouvant être autorisée en tout temps selon des critères particuliers.

## Les conclusions et les recommandations

La Commission a pris acte des mesures annoncées par le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Justice et la Commission québécoise des libérations conditionnelles pour apporter des correctifs aux déficiences relevées par le Vérificateur général.

Les membres de la Commission ont manifesté leur inquiétude à l'égard de la multiplication du recours au motif humanitaire pour autoriser des absences temporaires alors que l'on est en situation de surpopulation carcérale.

Souhaitant une action rapide de tous les intervenants, la Commission :

- ***Recommande au ministère de la Sécurité publique de clarifier la notion de «motif humanitaire» pour fins d'absence temporaire.***
- ***Demande au ministère de la Justice d'accélérer la révision de ses procédures et de ses outils de perception des amendes.***
- ***Recommande à la Commission québécoise des libérations conditionnelles de revoir et d'uniformiser l'ensemble de l'information à fournir aux commissaires, telle que la copie des jugements et des rapports de police.***
- ***Recommande à la Commission québécoise des libérations conditionnelles de s'assurer que chaque décision de refuser une libération conditionnelle soit documentée.***

## V - Le programme d'investissements en démarrage d'entreprises

Le 8 octobre 1997, la Commission a entendu le sous-ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, M. Jacques Brind'Amour, ainsi que le président-directeur général de la Société de développement industriel, M. Michel Roquet, au sujet de la gestion du programme d'investissements en démarrage d'entreprises.

Ce programme de 300 millions de dollars lancé en novembre 1994 visait à favoriser la création d'emplois grâce à la garantie de prêts destinés à soutenir le démarrage d'entreprises. L'objectif gouvernemental était de créer 30 000 emplois. En juin 1995, le prolongement du programme et l'injection de 100 millions de dollars supplémentaires visaient à porter la cible à 50 000 emplois créés. En juillet 1996, le gouvernement a mis en place le volet 3 du programme, à l'intention de certains secteurs particuliers, pour une valeur de 20 millions de dollars, pris à même l'enveloppe des 100 millions du volet 2.

L'aide gouvernementale prenait la forme d'une garantie de remboursement de 90 % de la perte nette pouvant résulter d'un prêt ne dépassant pas 50 000 \$ et d'une prise en charge des intérêts la première année. Le volet 2 abolissait la prise en charge des intérêts et abaissait la garantie gouvernementale de 90 % à 80 %.

Au 31 mars 1997, 10 500 garanties de prêts ont été octroyées par la SDI, soit une somme de 387 millions de dollars.

### Les lacunes observées

Le rapport du Vérificateur général relevait les déficiences suivantes dans la gestion du programme :

- Près du tiers du budget total du ministère a été investi dans des secteurs peu susceptibles de créer des emplois durables. Compte tenu du taux d'échec généralement reconnu lors du démarrage d'entreprises et des effets de déplacement de l'emploi, il est
- improbable que la création nette d'emplois corresponde aux objectifs de départ.
- Ni le ministère, ni la SDI ne se sont préoccupés de mesurer le nombre d'emplois créés. Ce n'est qu'au début de janvier 1997 que le Bureau de la statistique s'est vu confier le mandat de réaliser une étude.
- Les institutions financières étaient insuffisamment encadrées par la SDI. Cette dernière ne s'est pas montrée assez préoccupée du partage du risque entre les institutions financières et le gouvernement. De plus, l'examen des dossiers des institutions financières démontre que l'analyse des projets comporte plusieurs lacunes quant aux perspectives raisonnables de rentabilité. Ainsi, le Vérificateur général a constaté que 39 % des prêts rappelés et 21 % des autres prêts ne répondaient pas à ce critère pourtant essentiel du programme.

- La reddition de comptes du ministère de la SDI est insuffisante quant à l'identification des besoins comblés par le programme, ses effets, ses coûts et la satisfaction de la clientèle.
- Au 31 mars 1997, le taux de prêts rappelés était de 24,3 %, soit une perte estimée à 80 millions de dollars ; au 31 août 1997, le taux atteignait 31,7 % pour des pertes estimées de 116,5 millions.

En conséquence, le rapport du Vérificateur général recommandait au ministère et à la SDI de tenir compte davantage des priorités sectorielles pour maximiser l'effet de l'aide, d'évaluer périodiquement les effets du programme sur la création d'emplois, de mieux encadrer la gestion du programme et l'analyse des prêts effectuée par les institutions financières, d'améliorer le suivi et le soutien à apporter aux bénéficiaires, ainsi que sa reddition de comptes.

## L'audit des dirigeants

Au cours de la séance publique, le sous-ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie a d'abord rappelé le contexte économique de l'époque du lancement du programme qui était caractérisé par la récession, un haut taux de chômage et la diminution de la création de nouvelles entreprises.

Le sous-ministre a précisé que le programme était une mesure conjoncturelle visant une création rapide de nouveaux emplois dans toutes les régions du Québec, ce qui explique qu'aucun secteur n'ait été exclu.

Quant à la mesure de la création d'emplois, le sous-ministre a indiqué que le moment opportun pour procéder à une telle évaluation se situe habituellement trois ans après la création des nouvelles entreprises ayant bénéficié du programme. Une étude du Bureau de la statistique effectuée en avril 1997 indique néanmoins que le programme a suscité 35 000 emplois.

D'autre part, au cours de la discussion, un collaborateur de la SDI a indiqué que celle-ci avait établi des indicateurs pour mesurer le taux de déplacement des clientèles et de l'emploi entre les entreprises nouvellement créées et la concurrence. Somme toute, ces déplacements seraient faibles.

Le sous-ministre a assuré la Commission que le ministère a fourni un soutien adéquat aux entreprises dès le début du programme en répondant aux demandes d'informations directement ou par l'entremise des services de référence du milieu.

Au total, le programme a occasionné depuis sa création plus d'un milliard de dollars d'investissements. Chaque dollar provenant du programme a entraîné 1,42 \$ d'investissement, dont la majeure partie provenait de prêteurs privés et de mises de fonds personnelles. Le coût total du programme s'élève actuellement à 159 millions de dollars, soit une dépense de 15 101 \$ pour créer une entreprise, ou 4 286 \$ pour chacun des emplois recensés par le Bureau de la statistique en avril 1997.



Au cours de la discussion, le sous-ministre a exprimé l'avis qu'il était normal de constater plus de faillites dans les premières années du démarrage d'une entreprise, car c'est à ce moment que l'entreprise est confrontée à l'existence et à la viabilité du marché qu'elle convoite.

Par ailleurs, il a nuancé l'affirmation du Vérificateur général à l'effet que plusieurs secteurs dans lesquels des projets ont été approuvés sont peu susceptibles de créer des emplois durables. Il a donné l'exemple de l'industrie récréo-touristique. Selon lui, ce n'est pas parce que l'on observe un taux de roulement élevé dans un secteur que les emplois ne sont pas durables en soi.

Le président de la SDI a rappelé de son côté que le rôle de son organisme était limité à l'enregistrement des garanties de prêts, sans prendre connaissance des plans d'affaires. C'était la philosophie du programme que de reposer sur l'analyse et la responsabilité des institutions financières du secteur privé. Il a toutefois rappelé que la SDI avait procédé à la vérification de plus de 400 dossiers d'institutions financières ayant des portefeuilles de plus de 20 projets.

Il a tenu à souligner qu'une étude démontrait que la grande majorité des entrepreneurs n'auraient jamais eu accès à un financement s'il n'y avait eu ce programme. C'est d'ailleurs dans les conjonctures bien particulières où le crédit est restreint qu'un tel type de programme est rentable pour le gouvernement.

Par ailleurs, le ministère et la SDI ont reconnu qu'ils n'avaient pas une grande expérience dans la mise en oeuvre d'un programme massif de création d'emplois à si brève échéance. Il y a eu « emballement de la machine ». Des apprentissages ont été faits depuis dans les institutions financières et à la SDI. À l'avenir, la SDI cherchera à coller davantage ses programmes au cycle normal de l'économie pour laisser suffisamment de temps à tous de se familiariser avec les instruments et pour soutenir les acteurs.

## **Les conclusions et les recommandations**

La Commission a pris acte des explications fournies par les représentants du ministère et de la SDI.

La Commission est inquiète de constater que le taux d'échec soit si élevé alors que les entreprises n'ont pas encore commencé à effectuer leur remboursement.

Elle considère également qu'il y a eu des faiblesses importantes dans l'encadrement des institutions financières et dans le parrainage des nouveaux entrepreneurs lors du démarrage du programme, ce qui a entraîné un manque de rigueur dans la confection et l'évaluation des plans d'affaires et dans la démonstration qui devait être faite de la perspective raisonnable de rentabilité.

La Commission considère également qu'il y aurait lieu de mieux encadrer le risque financier lorsque l'État investit des fonds publics.

Malgré les lacunes observées, la Commission reconnaît que le programme a constitué une occasion unique pour favoriser le lancement en affaires de nouveaux investisseurs dans un contexte

économique difficile.

Pour ces motifs, la Commission :

- ***Recommande que tout nouveau programme de démarrage d'entreprises et de création d'emplois prévoie, dès l'origine, une méthodologie et un mécanisme de mesure de l'atteinte de ses objectifs.***
- ***Recommande que des mesures précises d'encadrement et de soutien des bénéficiaires ainsi que l'établissement de relations continues avec les institutions financières fassent partie de tout nouveau programme.***

[\(page suivante\)](#)

---

(1) Direction générale des services aériens et postaux. *Reddition de comptes de l'Unité autonome de service*. Août 1997.