

Lutte contre la violence faite aux femmes

Contexte

En Ontario, la prestation des services et des soutiens aux femmes et à leurs enfants qui fuient la violence est assurée par un large éventail de ministères, de secteurs, de professionnels et de membres de la collectivité. Mentionnons, notamment, les refuges et maisons d'hébergement, les services de counseling, les intervenants en services d'aide sociale à l'enfance, les services de police, les professionnels de la santé, le secteur de la justice, l'aide sociale et le logement. Pour l'exercice 2010-2011 (dernier exercice pour lequel nous disposions de données), la province estimait qu'un montant total de 220 millions de dollars avait été dépensé par l'ensemble des ministères qui participent à la lutte contre la violence faite aux femmes (VFF). Les deux tiers de ces coûts se rapportaient aux programmes et services de lutte contre la VFF administrés par le ministère des Services sociaux et communautaires.

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) assure la prestation de programmes et services communautaires qui visent à aider les femmes et leurs enfants victimes de violence familiale à trouver la sécurité et à rebâtir leur vie à l'abri de la violence. Les programmes s'adressent également aux personnes qui ont été victimes de violence sexuelle durant l'enfance. Les objectifs

des programmes et des services de lutte contre la VFF du Ministère sont les suivants :

- accroître la sécurité des femmes victimes de violence et celle de leurs enfants en leur offrant l'hébergement dans un refuge sûr, l'élaboration d'un plan de sécurité et des services de counseling;
- aider les femmes victimes de violence et leurs enfants à renforcer leur estime de soi et à accéder à des ressources pour vivre de façon indépendante;
- améliorer la coordination des services communautaires de lutte contre la VFF.

Le Ministère verse des paiements de transfert à plus de 200 organismes sans but lucratif dans les collectivités locales pour fournir des soutiens et des services aux femmes maltraitées et à leurs enfants. Ces organismes sont gérés par des conseils d'administration bénévoles. Le Ministère a la responsabilité d'établir les priorités de la prestation des services locaux, d'en assurer la coordination et d'affecter des fonds publics aux priorités définies par les organismes de lutte contre la VFF et par la collectivité locale. Le bureau principal du Ministère établit les politiques et les procédures relatives aux programmes, tandis que ses neuf bureaux régionaux supervisent le financement et la prestation des programmes pour les organismes situés dans leurs territoires respectifs.

Au cours de l'exercice 2012-2013, le Ministère a versé 142 millions de dollars en paiements de transfert, dont environ 82 millions pour l'exploitation de 95 refuges ou maisons d'hébergement. La tranche restante de 60 millions de dollars a servi à la prestation d'autres services de soutien, notamment du counseling communautaire et téléphonique (lignes d'aide et de soutien) et l'aiguillage des femmes vers des services pouvant les aider à trouver un logement sécuritaire et plus permanent. La Figure 1 présente une ventilation du financement versé sous forme de paiements de transfert pour les programmes et services de lutte contre la VFF.

Au cours de la dernière décennie, la province a publié deux plans d'action pluriministériels pour gérer le problème de la violence faite aux femmes : le Plan d'action contre la violence familiale (2004) et le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel (2011). Par ailleurs, en 2009, le Conseil consultatif de lutte contre la violence familiale (le Conseil), créé par la ministre déléguée à la Condition féminine, a publié un rapport contenant 45 recommandations pour améliorer le système de services offerts aux femmes maltraitées et à leurs enfants. La Direction générale de la condition

féminine de l'Ontario, un bureau gouvernemental qui relève de la ministre déléguée à la Condition féminine, est chargée de coordonner la mise en oeuvre des plans d'action et des recommandations du Conseil dans l'ensemble du gouvernement.

Objectifs et portée de l'audit

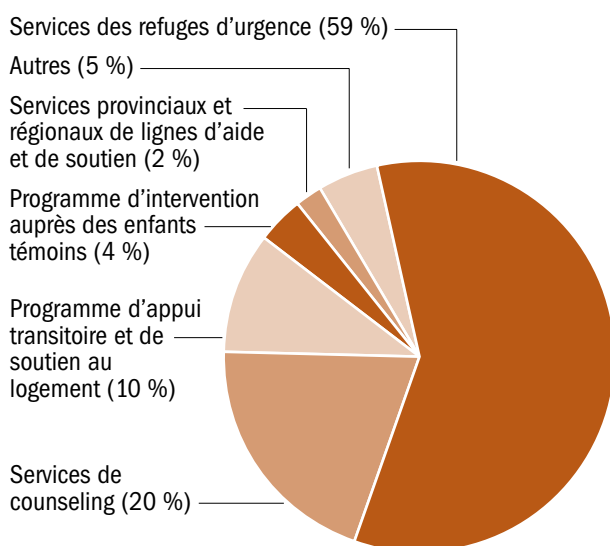
L'audit visait à déterminer si le ministère des Services sociaux et communautaires et la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario avaient mis en place des mécanismes adéquats pour répondre de manière efficiente aux besoins des femmes maltraitées et à ceux de leurs enfants et pour mesurer l'efficacité des services et des initiatives visant à contrer la violence faite aux femmes et à aider les victimes de cette forme de violence, et à en rendre compte. La haute direction du ministère des Services sociaux et communautaires ainsi que celle de la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario ont examiné et accepté les objectifs de l'audit ainsi que les critères d'audit connexes.

L'audit a porté principalement sur les programmes et les services de lutte contre la VFF administrés par le ministère des Services sociaux et communautaires ainsi que sur les activités de coordination de la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les documents pertinents, analysé des renseignements, interrogé le personnel compétent du Ministère, de la Direction générale et des organismes et passé en revue les travaux de recherche pertinents de l'Ontario et d'autres administrations. Notre travail d'audit s'est effectué principalement au bureau principal du Ministère et dans trois de ses neuf bureaux régionaux ainsi qu'à la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario. Nous nous sommes également rendus dans six refuges pour femmes afin d'acquérir une meilleure connaissance des services offerts et d'examiner certaines procédures, et nous avons rencontré les

Figure 1 : Financement ministériel alloué aux programmes et aux services de lutte contre la violence faite aux femmes, 2012-2013

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



présidentes de quatre comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale. Nous avons communiqué avec le ministère du Procureur général et le ministère des Affaires municipales et du Logement pour nous renseigner sur certaines questions. Nous avons également effectué un suivi de l'état d'avancement de tous les plans d'action publiés par le gouvernement au cours de la dernière décennie en lien avec le problème de la violence faite aux femmes ainsi que des 45 recommandations formulées par le Conseil consultatif de lutte contre la violence familiale. Les programmes et les services destinés aux victimes de viol ou d'agression sexuelle sont financés par le ministère du Procureur général et sont exclus de la portée de l'audit.

L'équipe d'audit interne de la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario avait effectué une évaluation des risques liés au processus des subventions en 2008 et examiné un échantillon de dossiers de subvention en 2011. Nous avons examiné les rapports rédigés par l'équipe d'audit interne et avons planifié notre propre audit en tenant compte de ses travaux et des questions pertinentes qu'elle avait soulevées.

Résumé

Efficacité du plan d'action pluriministériel contre la violence familiale

Au cours de la dernière décennie, l'Ontario a élaboré des plans d'action pour lutter contre la violence faite aux femmes : le Plan d'action contre la violence familiale (publié en 2004) et le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel (publié en 2011). Neuf ans après la publication du plan de 2004, nous nous serions attendus à ce que le gouvernement l'ait évalué pour savoir s'il répondait à son objectif de prévenir la violence familiale et d'améliorer les soutiens offerts aux femmes maltraitées et à leurs enfants. Toutefois, les rapports d'étape publiés jusqu'à maintenant

par la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario sont surtout de nature anecdotique et ne donnent aucune indication claire sur l'état de la mise en oeuvre de chaque engagement et sur les résultats obtenus. À cet égard, les données de Statistique Canada sur la prévalence de la violence familiale avant et après le plan de 2004 montrent que la situation a un peu changé en Ontario : le pourcentage de femmes qui ont dit être victimes de violence conjugale a diminué, passant de 7 % en 2004 à 6,3 % en 2009 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles). Par ailleurs, le taux de violence conjugale autodéclarée en Ontario en 2009 correspondait au taux national.

Programmes et services de lutte contre la VFF administrés par le ministère des Services sociaux et communautaires

En ce qui a trait aux programmes et aux services financés par le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) pour aider les femmes et les enfants à fuir la violence familiale, nous avons constaté que le Ministère ignorait si les services étaient suffisants pour répondre aux besoins des femmes maltraitées et de leurs enfants et qu'il ne disposait pas de renseignements suffisants pour bien évaluer l'efficacité des programmes et services offerts pour lutter contre la VFF.

Voici un aperçu de nos observations les plus importantes :

- Le Ministère ne dispose pas des renseignements qui lui permettraient de cerner la demande non comblée de services de lutte contre la VFF et d'affecter ensuite les ressources nécessaires pour remédier aux lacunes. Par exemple, au cours de l'exercice 2011-2012, les refuges d'urgence ont déclaré qu'ils avaient initialement refusé d'accueillir près de 15 000 femmes en tout, soit 56 % des femmes qui avaient fait appel à leur aide. Ce chiffre surévalue toutefois la demande non comblée, car le Ministère ne recueille pas de données sur le nombre de femmes qui ont été aiguillées

- vers un autre organisme qui leur a effectivement fourni des services. Le Ministère n'a également aucune donnée sur le nombre de femmes que les refuges ont refusé d'accueillir parce qu'ils étaient remplis à capacité ni sur le nombre de celles auxquelles l'accès a été refusé parce qu'elles n'étaient pas victimes de violence et n'étaient donc pas admissibles aux services de lutte contre la VFF. Les directrices des refuges d'urgence nous ont dit que lorsqu'il n'y a plus de place au refuge, elles aiguillent d'abord les femmes victimes de violence vers d'autres refuges d'urgence avant de les aiguiller vers des refuges pour sans-abri, car il n'y a pas de soutiens appropriés dans ces derniers pour les femmes maltraitées et leurs enfants. Or, comme nous l'avons indiqué, ni les directrices des refuges ni le Ministère ne savaient si les femmes aiguillées vers d'autres refuges recevaient effectivement des services.
- Malgré les recommandations que nous avons formulées lors de nos audits de 1994 et de 2001 des programmes et services de lutte contre la VFF, le Ministère n'a toujours pas élaboré de normes, de directives en matière de service ou de lignes directrices pour les services offerts dans le cadre du financement de la lutte contre la VFF, telles que des niveaux de dotation minimums ainsi que des critères d'admission et de sortie pour les refuges d'urgence.
 - La surveillance exercée par le Ministère ne permet pas de repérer les lacunes possibles en matière de services, l'inefficacité de la prestation des services ou les inégalités parmi les organismes et les régions. Par exemple, même si les organismes qui offrent le même type de service sont tenus de déclarer le même type de données, le Ministère ne compare pas les résultats des organismes entre eux. Son analyse se limite plutôt à totaliser les résultats déclarés par région et pour l'ensemble de la province, mais seulement pour certaines données. Les types de données qu'il n'analyse pas, mais qui pourraient lui être utiles comprennent le nombre de femmes non servies par type de service et le pourcentage de femmes servies qui ont trouvé un logement.
 - Le financement ministériel versé aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert repose en général sur des données historiques, sans lien ou presque avec les besoins établis ou le rendement antérieur. Nous avons ainsi relevé des écarts importants sur le plan des coûts unitaires réels entre des organismes offrant des services similaires. À titre d'exemple, en 2011-2012, le financement annuel approuvé par le Ministère pour les refuges d'urgence comptant 10 lits se situait entre 334 000 \$ et 624 000 \$. Il s'ensuit que le coût quotidien des services dans les refuges d'urgence se situait entre 90 \$ et 575 \$.
 - Le sondage sur la satisfaction de la clientèle qu'effectue le Ministère pour évaluer le point de vue des personnes qui utilisent les services de lutte contre la VFF n'est pas très utile en raison du faible taux de réponse et du nombre restreint d'organismes représentés. Par exemple, il se pourrait que le taux de réponse en 2011-2012 ait été d'à peine 4 % si les femmes se sont pliées à la demande du Ministère en répondant à un sondage distinct pour les services des refuges d'urgence, les services de counseling et les services offerts dans le cadre du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement. Par ailleurs, aucun sondage n'a été rempli pour 20 % des organismes et moins de 10 sondages l'ont été pour une autre tranche de 40 % des organismes. L'utilité des résultats du sondage était limitée également parce que les réponses étaient regroupées sans tenir compte de la nature du service reçu. On ignore donc à quel service précis se rapportent les réponses au sondage. La plupart des organismes qui ont reçu notre visite effectuaient leurs propres sondages sur la satisfaction ou interrogeaient les clientes au moment de leur départ, mais en général ils ne

compilaient ni n'analysaient les réponses pour cerner les aspects à améliorer.

- En 2009, une évaluation de l'état des immeubles servant de refuges pour femmes victimes de violence (qui comprenait une évaluation de la sécurité) a relevé plus de 500 lacunes sur le plan de la sûreté et de la sécurité auxquelles il fallait remédier dans l'ensemble des refuges. Au 31 mars 2012, dernière date pour laquelle nous disposions de données à jour à ce sujet, le Ministère avait accordé du financement pour seulement 10 % des lacunes relevées, mais ignorait si les projets financés avaient été réalisés ou si les organismes avaient payé eux-mêmes pour remédier en tout ou en partie au reste (90 %) des lacunes. Le Ministère n'effectue pas d'inspections sur place. Par conséquent, il se pourrait qu'il ne connaisse pas l'état véritable des problèmes de sûreté et de sécurité dans les refuges pour femmes victimes de violence tant qu'il n'effectuera pas une autre évaluation de l'état des immeubles concernés, laquelle est censée avoir lieu d'ici mars 2019.
- Depuis environ 20 ans, Statistique Canada effectue une enquête, appelée Enquête sur les maisons d'hébergement, auprès de tous les établissements résidentiels qui offrent des services aux femmes maltraitées et à leurs enfants partout au Canada et recueille de l'information sur les services fournis et sur la clientèle servie. Cette enquête recueille des renseignements qui seraient utiles au Ministère pour évaluer l'efficacité de ses programmes, comme le nombre de femmes qui ont recours à plus d'une reprise aux services des refuges, le nombre de femmes que les refuges refusent d'accueillir et les raisons de ces refus, ainsi que les lacunes sur le plan des services et les autres problèmes auxquels sont confrontés les refuges et les personnes qui y résident. Étant donné que Statistique Canada publie seulement certains renseignements et que ceux-ci peuvent avoir été inclus ou non

dans un rapport antérieur, le Ministère aurait intérêt à demander les résultats détaillés de l'enquête afin de mieux cerner les aspects à améliorer en Ontario et d'effectuer une comparaison avec les autres provinces.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le programme de lutte contre la violence faite aux femmes (VFF) fournit un système de services de soutien conçus pour répondre aux besoins diversifiés des femmes et des enfants au niveau local, notamment des refuges d'urgence, du counseling, le programme d'intervention auprès des enfants témoins, l'appui transitoire et le soutien au logement et les services provinciaux de lignes d'aide et de soutien. La prestation des programmes est assurée par des conseils d'administration bénévoles sans but lucratif qui rendent compte au Ministère de l'utilisation efficace des fonds publics.

Le Ministère apprécie les conclusions et des recommandations de la vérificatrice générale qui s'inscrivent dans les améliorations en cours :

- En 2010, le Ministère a élaboré un guide de ressources pour aider les organismes qui offrent des services d'hébergement à élaborer des politiques et des procédures. Le but est d'aider les organismes à offrir des services de qualité.
- Au cours de l'exercice 2012-2013, le Ministère a mis à jour le cadre de gouvernance et de responsabilisation en matière de paiements de transfert afin d'appuyer la mise en oeuvre de nouvelles exigences en matière de déclaration de données et a instauré des catégories de dépenses normalisées pour améliorer l'analyse des coûts des organismes.
- Les exigences en matière de rapports imposées aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert ont été modifiées pour les exercices 2012-2013 et 2013-2014 afin d'améliorer la capacité du Ministère

de recueillir des données exactes sur les facteurs qui ont une incidence sur les coûts des programmes et de comparer les coûts des organismes qui offrent des programmes similaires. Grâce à ces modifications, le Ministère disposera de données plus uniformes, plus utiles et plus fiables pour mesurer le rendement des programmes et appuyer les besoins de planification du Ministère et des organismes en matière de programmes.

- Le Ministère révisé en outre la méthodologie et les outils d'évaluation des risques liés aux paiements de transfert pour en améliorer l'efficacité.

Le Ministère met au point un cadre de gestion des biens pour mieux étayer les décisions relatives au financement des immobilisations et effectuera au cours des cinq prochains exercices des évaluations de l'état des immeubles de tous les emplacements qu'il finance.

Le Ministère convient qu'il pourrait renforcer la coordination des services en prenant appui sur les forums existants et sur les relations en place. Il élaborera un plan stratégique pour définir les priorités dans des domaines comme les activités de planification régionale, les rapports provinciaux et l'amélioration de la coordination du système des services dans les secteurs. Afin d'améliorer l'évaluation de la clientèle, le Ministère examine des façons de connaître l'impact des programmes de lutte contre la VFF sur les femmes qui tentent d'échapper à la violence et qui ne sont peut-être pas disposées à raconter leur expérience ou qui en sont incapables.

Constatations détaillées de l'audit

INITIATIVES PROVINCIALES

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement provincial a publié deux plans d'action pour prévenir la violence faite aux femmes et améliorer les soutiens offerts aux femmes concernées :

- le Plan d'action contre la violence familiale (2004);
- le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel (2011).

Le gouvernement a conçu les deux plans d'action après avoir consulté des victimes de violence et des survivantes, des fournisseurs de services de première ligne et d'autres experts des secteurs de la santé, de l'éducation et de la justice ainsi que des membres de la collectivité. Les deux plans décrivent les engagements qui devaient être mis en oeuvre initialement sur une période de quatre ans.

En 2007, le gouvernement a également publié sur son site Web le Cadre stratégique pour faire cesser la violence faite aux femmes autochtones, qui a été élaboré par des organisations autochtones après consultation des leaders des communautés autochtones. Bien que le Plan d'action contre la violence familiale ait été élaboré à l'intention de toutes les femmes, la collectivité autochtone estimait qu'une stratégie distincte était nécessaire parce que les femmes autochtones font face à un taux de violence plus élevé. À titre d'exemple, en 2009, dernière année pour laquelle des données ont été publiées, Statistique Canada a indiqué dans un rapport que les femmes autochtones, à l'échelle nationale, étaient près de trois fois plus susceptibles d'être victimes de violence familiale que leurs compatriotes non autochtones et plus de 40 % plus susceptibles de subir des blessures résultant de ces actes de violence. Le gouvernement ne s'est pas engagé à mettre en oeuvre les recommandations du cadre stratégique, mais il a entériné l'approche et les objectifs généraux du cadre et reconnu qu'il

s'agissait d'un outil utile pour planifier et établir les priorités gouvernementales.

La Figure 2 résume les objectifs, les domaines stratégiques et les engagements des deux plans d'action et du cadre stratégique.

La responsabilité de la mise en oeuvre des plans d'action relève du Comité directeur interministériel de lutte contre la violence faite aux femmes (le Comité), composé de 13 ministres et présidé par la ministre déléguée à la Condition féminine. Le Comité est soutenu par la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario (la Direction générale), chargée de coordonner la mise en oeuvre des plans d'action dans les ministères. En ce qui a trait au cadre stratégique, le Comité a créé le Groupe de travail mixte sur la prévention de la violence contre les femmes autochtones, qui est chargé de définir les priorités et les possibilités de soutien, d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques, de programmes et de services pour prévenir et réduire la violence à l'endroit des femmes autochtones et de leur famille.

Nous avons demandé à la Direction générale de nous fournir une mise à jour sur les divers engagements et recommandations reliés aux plans d'action et au cadre stratégique, et nous avons relevé les points suivants :

- La Direction générale dispose d'un rapport de suivi interne du Plan d'action contre la violence familiale qui décrit les engagements, l'état de la mise en oeuvre et les réalisations par ministère pour chaque domaine stratégique. La dernière mise à jour de ce rapport de suivi remonte à 2008, bien que le dernier rapport d'étape sur le plan d'action ait été publié en 2012. La Direction générale nous a dit qu'elle communiquait verbalement et régulièrement avec le Ministère depuis 2008 pour mettre à jour l'état et la réalisation de chaque engagement. D'après le rapport de suivi de 2008, 75 % des engagements avaient été réalisés, 20 % étaient en cours de réalisation et 5 % étaient en attente. L'état des engagements en 2012 était imprécis, car le rapport

d'étape publié est surtout de nature anecdotique et il ne contient pas de liste précise des engagements.

- La Direction générale assure le suivi de la progression de chaque engagement pris dans le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel. Au moment de notre travail sur place, la dernière mise à jour préparée par la Direction générale remontait à janvier 2013; cette évaluation indiquait que 60 % des engagements avaient été réalisés et que 40 % étaient en cours. À la suite de notre travail sur place, la Direction générale a publié un rapport d'étape. À l'image de celui publié en 2012 sur le Plan d'action contre la violence familiale, ce dernier rapport est surtout de nature anecdotique et ne contient aucune liste précise des engagements et de leur état d'avancement.
- La prise de mesures pour remédier aux préoccupations soulevées dans le Cadre stratégique pour faire cesser la violence contre les femmes autochtones a été plus lente que prévu. Le Comité directeur interministériel a créé le Groupe de travail mixte sur la prévention de la violence contre les femmes autochtones à l'automne 2010, soit trois ans après l'élaboration du cadre. En mai 2012, le Groupe de travail a mis au point un plan de travail et, en septembre 2012, il a publié son premier rapport d'étape sur les initiatives mises en oeuvre entre 2010 et 2012. Nous avons examiné le plan de travail et le rapport d'étape et remarqué que toutes les mesures énumérées dans le plan de travail progressaient.

L'établissement des plans d'action, y compris le processus de collaboration et la reconnaissance par le gouvernement du cadre stratégique pour les femmes autochtones, sont des pas dans la bonne voie pour réduire la violence faite aux femmes et tenter d'offrir un système plus accessible et mieux adapté aux personnes victimes de mauvais traitements. Toutefois, ni les plans généraux ni les engagements individuels pris dans ces plans ne s'accompagnaient de résultats mesurables pour évaluer s'ils

Figure 2 : Initiatives élaborées pour lutter contre la violence faite aux femmes

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Initiative	Objectif/ objet	Domaine stratégique	Nombre de ministères ayant des engagements	Engagement (en millions de dollars)
Plan d'action contre la violence familiale (2004)	Instaurer une approche collaborative axée sur la prévention de la violence familiale et sur l'amélioration des soutiens offerts aux femmes maltraitées et à leurs enfants	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les femmes et les enfants vulnérables et intervenir plus tôt • Changer les attitudes pour prévenir la violence avant qu'elle survienne • Améliorer l'accès aux soutiens communautaires pour les victimes • Améliorer l'accès aux services et l'équité des services • Renforcer les mesures prises par le système judiciaire • Offrir un meilleur accès aux services en français 	7 ministères et la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario	113 M\$ (nouveau financement de 87 M\$ et réaffectation d'un financement existant de 26 M\$)
Plan d'action contre la violence à caractère sexuel (2011)	Adopter une approche coordonnée et de collaboration afin de prévenir la violence à caractère sexuel et d'améliorer l'éducation, la justice ainsi que les services et les soutiens offerts aux femmes victimes de violence à caractère sexuel	<ul style="list-style-type: none"> • Prévenir la violence à caractère sexuel • Former les fournisseurs de services de première ligne • Améliorer les services fournis par les centres de traitement et de soins en cas d'agression sexuelle et de violence familiale • Aider les survivantes à s'y retrouver dans le système de soutiens • Améliorer les soutiens aux femmes autochtones • Améliorer les soutiens aux femmes francophones • Améliorer l'accès aux services d'interprétation • Intervenir auprès des victimes de la traite de personnes • Renforcer l'intervention du système de justice criminelle • Réformer la législation et tenir les agresseurs responsables de leurs actes • Favoriser la collaboration communautaire 	3 ministères et la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario	18 M\$ (nouveau financement de 11 M\$ et réaffectation d'un financement existant de 7 M\$)
Cadre stratégique pour faire cesser la violence faite aux femmes autochtones (2007)	Faire en sorte que le gouvernement travaille en collaboration avec les organisations et les communautés autochtones pour mettre en place un « continuum de soins » visant à lutter contre la violence faite aux femmes autochtones	<p>Les mesures suivantes ne sont pas des stratégies ministérielles, mais ont été proposées par les auteurs du cadre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entreprise d'une recherche globale et collecte de données sur les questions touchant les femmes autochtones et la violence • Réforme judiciaire et changement législatif • Élaboration d'une politique globale pour cibler et lutter contre la violence envers les femmes autochtones en Ontario • Création d'une infrastructure de politiques et de programmes durable • Campagne de sensibilisation du public au problème de la violence faite aux femmes autochtones • Développement et maintien des capacités des organisations et des communautés autochtones, ainsi que du gouvernement afin de mettre un terme à la violence touchant les femmes autochtones • Soutien et développement d'un leadership communautaire s'efforçant de mettre fin à la violence • Mise en place d'une obligation de rendre compte afin de susciter un vaste engagement à l'égard de la stratégie 	Aucun directement	Aucun

contribuent à prévenir la violence et à améliorer les services aux personnes concernées. Les mises à jour sur l'état d'avancement présentaient en général les réalisations sous la forme d'activités, telles qu'une augmentation du nombre de lits d'hébergement, du nombre de femmes servies ou du nombre de plans de sécurité élaborés. À titre d'exemple :

- Le Plan d'action contre la violence familiale comprenait l'engagement d'augmenter le financement des services de counseling communautaires afin de réduire la longueur des listes d'attente et de pallier les lacunes en matière de services destinés à des groupes précis. La mise à jour fait état d'une augmentation du nombre de personnes ayant bénéficié de services de counseling, mais ne dit aucunement si des mesures ont été prises pour réduire les listes d'attente et remédier aux lacunes en matière de services. Par ailleurs, le Ministère n'avait aucun renseignement sur l'étendue des listes d'attente et sur la nature des lacunes en matière de services.
- En ce qui a trait à la question du renforcement de l'intervention du système de justice criminelle, le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel comprenait un engagement du ministère du Procureur général qui consistait à offrir une formation améliorée au personnel du secteur de la justice pour lui permettre d'approfondir sa compréhension des conséquences d'une agression sexuelle pour les victimes et, par le fait même, améliorer le traitement des affaires d'agression sexuelle par le système judiciaire. La mise à jour indiquait qu'un programme de formation de deux jours avait été offert aux procureurs de la Couronne, aux policiers et aux coordonnateurs des centres de traitement en cas de violence familiale. Toutefois, aucune évaluation n'avait été faite de cette mesure pour savoir si elle avait amélioré le traitement des affaires d'agression sexuelle par le système judiciaire.

La Direction générale nous a dit qu'il revient à chaque ministère de fixer ses propres objectifs

et d'assurer le suivi de ses progrès à cet égard. Toutefois, notre travail d'audit au ministère des Services sociaux et communautaires a révélé que le Ministère n'avait pas fait de suivi de ses propres engagements.

Conseil consultatif de lutte contre la violence familiale

En plus des plans d'action et du cadre stratégique, la ministre déléguée à la Condition féminine a créé en 2007 le Conseil consultatif de lutte contre la violence familiale (le Conseil), composé principalement d'intervenants et de chercheurs, pour obtenir des conseils sur la façon d'améliorer le système de services pour mieux répondre aux besoins diversifiés des femmes maltraitées et de leurs enfants sans engager de coûts supplémentaires pour le gouvernement. En mai 2009, le Conseil a publié un rapport contenant 45 recommandations dans les domaines prioritaires suivants : le leadership du gouvernement, l'accès et l'équité dans la prestation des programmes et services de lutte contre la VFF, la sensibilisation et la formation des professionnels et du public, le bien-être de l'enfance, l'intervention juridique devant la violence ainsi que l'évaluation du danger et la gestion des risques pour cerner ceux qui représentent la plus grande menace pour les femmes. La plupart des recommandations s'adressaient au ministère du Procureur général et à la Direction générale. Au moment de notre travail d'audit sur place, des mesures étaient en cours pour donner suite aux trois quarts des recommandations.

Évolution de la prévalence de la violence faite aux femmes

Comme les rapports d'étape sur le Plan d'action contre la violence familiale et le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel ne disent aucunement s'il y a eu évolution de la prévalence de la violence faite aux femmes depuis la création des plans, nous avons examiné les données les plus récentes de l'Enquête sociale générale de Statistique

Canada pour évaluer l'impact des plans, le cas échéant. Comme on peut le voir dans la Figure 3, le pourcentage de femmes en Ontario qui ont déclaré avoir été victimes de violence conjugale au cours des cinq années précédentes a diminué de 0,7 %, passant de 7 % en 2004 à 6,3 % en 2009. Par ailleurs, la violence conjugale autodéclarée diminue dans l'ensemble du pays et le taux ontarien de 2009 correspondait au taux national.

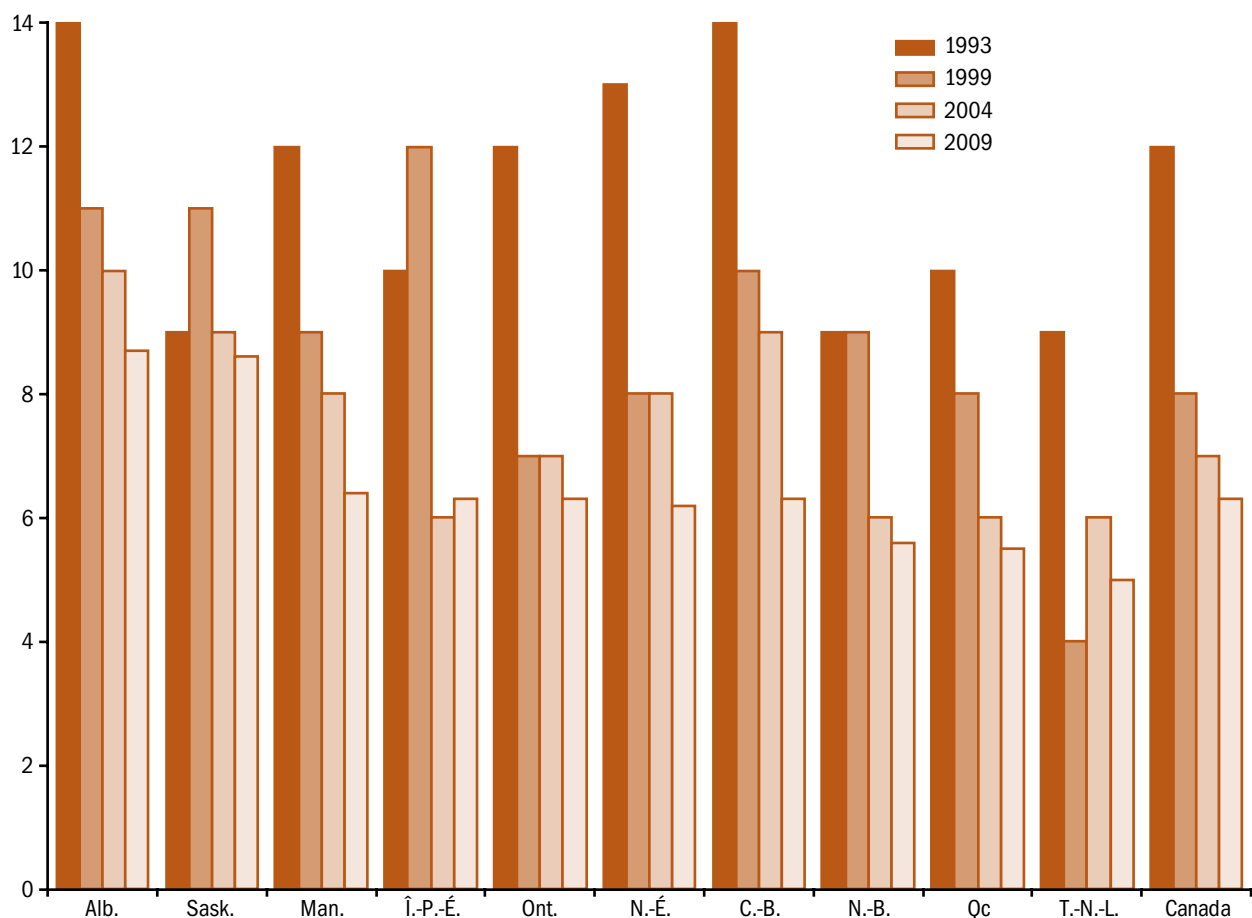
Au moment de l'audit, nous ne disposions pas de données statistiques pour déterminer si le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel avait exercé une influence sur la prévalence de la violence à caractère sexuel à l'endroit des femmes en Ontario.

RECOMMANDATION 1

Pour évaluer si le Plan d'action contre la violence familiale et le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel ont réduit la violence familiale et la violence à caractère sexuel et amélioré les soutiens offerts aux femmes qui ont été victimes de violence et à leurs enfants, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario doit veiller à ce que les engagements contenus dans les plans d'action s'accompagnent d'objectifs ou de cibles mesurables et à ce que les progrès à cet égard fassent l'objet d'une évaluation et d'un compte rendu à intervalles réguliers.

Figure 3 : Pourcentage de violence conjugale autodéclarée, par province

Source des données : Statistique Canada



RÉPONSE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONDITION FÉMININE DE L'ONTARIO

La Direction générale de la condition féminine de l'Ontario prend acte des recommandations formulées par la vérificatrice générale de l'Ontario et apprécie son point de vue sur les moyens à prendre pour améliorer encore davantage le suivi et le compte rendu des initiatives visant à améliorer les soutiens offerts aux victimes et à prévenir la violence familiale et la violence à caractère sexuel en Ontario.

La violence familiale et la violence à caractère sexuel touchent les femmes et les filles dans l'ensemble de l'Ontario. On note des progrès, mais il y a encore beaucoup de travail à accomplir.

La Direction générale de la condition féminine de l'Ontario convient que des objectifs et des cibles mesurables sont nécessaires pour évaluer les progrès. En réponse aux recommandations, la Direction générale collaborera avec les ministères pour trouver des façons de préciser davantage les cibles et objectifs existants et d'améliorer l'évaluation et le compte rendu public des progrès réalisés.

HÉBERGEMENT, LOGEMENT ET COUNSELING POUR LES VICTIMES DE VIOLENCE FAMILIALE

Aperçu de la prestation des services

Les femmes qui sont victimes de violence familiale (c'est-à-dire la violence infligée par un partenaire, un proche ou un membre de la famille de sexe masculin) et qui désirent quitter une telle situation peuvent obtenir des services d'hébergement dans les refuges d'urgence communautaires ainsi que des services de soutien pour elles-mêmes et leurs enfants. Bien que les femmes puissent être aiguillées par des professionnels de la santé ou

des travailleurs sociaux, les femmes maltraitées peuvent également obtenir directement les services de lutte contre la VFF. Les refuges d'urgence, qui servent uniquement les femmes victimes de violence familiale et leurs enfants, offrent un logement temporaire sûr et des services de counseling en cas de crise. Le personnel des refuges élabore des plans de sécurité personnalisés pour aider les femmes à demeurer en sécurité, les aide à développer leur estime de soi et offre du counseling en cas de crise.

De nombreux refuges d'urgence fournissent d'autres services pour lesquels ils reçoivent un financement distinct, par exemple, des services de counseling et des services d'appui transitoire et de soutien au logement, qui visent à relier les clientes des refuges aux soutiens communautaires qui les aideront à trouver et conserver un logement afin de vivre de façon indépendante et à l'écart de leur agresseur. De nombreux refuges d'urgence fournissent également des services aux enfants qui ont été témoins de violence à la maison et dont la mère reçoit des services de soutien dans le cadre du programme de lutte contre la VFF; ces services visent à aider ces enfants à surmonter les effets néfastes associés au fait d'avoir été témoins de violence et à éviter ainsi qu'ils aient besoin plus tard d'un soutien plus intensif. Lorsque les refuges n'offrent pas ces services à l'interne, ils peuvent aiguiller les femmes maltraitées vers d'autres organismes qui leur fourniront les services en question. Les refuges d'urgence offrent également des services de counseling par téléphone aux femmes maltraitées qui sont encore à la maison pour les renseigner sur leurs droits, sur les choix qui s'offrent à elles et sur les services qui existent pour les aider à gérer leur situation. À l'opposé, les femmes qui deviennent sans abri pour d'autres raisons que la violence familiale reçoivent normalement des services dans les refuges pour sans-abri administrés par les municipalités. Ces refuges, qui peuvent accueillir à la fois des hommes et des femmes, n'offrent pas les soutiens et les services offerts dans les refuges d'urgence.

En 2012-2013, les refuges qui offraient un logement temporaire et sécuritaire aux femmes et aux enfants en Ontario qui fuient la violence avaient une capacité totale d'environ 2 000 lits. En 2011-2012 (année la plus récente pour laquelle nous disposons de renseignements sur les taux d'occupation et la durée des séjours au moment de l'audit), le taux d'occupation annuel moyen des refuges était de 82 % et la durée de séjour moyenne était d'un mois.

Normes de qualité des services

Lors de nos audits de 1994 et de 2001, nous avons noté que le Ministère n'avait pas élaboré de normes, de directives en matière de service ou de lignes directrices pour les services offerts dans le cadre du financement de la lutte contre la VFF. Nous avons recommandé que le Ministère élabore de telles normes et qu'il évalue à intervalles réguliers le rendement des organismes à la lumière de ces normes. En 2010, le Ministère a élaboré le document intitulé *Resource Guide to VAW Shelter Policy and Procedure Development* pour aider les refuges pour femmes victimes de violence à offrir des services de qualité constante aux femmes et à leurs enfants qui sont accueillis dans les refuges financés par le Ministère à l'échelle de la province. Le document se veut une ressource pour aider les refuges pour femmes victimes de violence à élaborer et peaufiner leurs politiques et procédures. Il ne s'agit ni d'une directive ni d'un ensemble de normes que le Ministère impose à l'ensemble de ces refuges. Le guide invite les fournisseurs de services à se doter de politiques dans plusieurs domaines (notamment la gouvernance, les critères d'admission, la dotation et la sécurité physique), mais il ne donne aucune indication quant aux normes ou aux lignes directrices à adopter. Par conséquent, il est peu probable que son application se traduise par la prestation de services de qualité constante dans l'ensemble de la province.

Dans les trois bureaux régionaux visités, nous n'avons trouvé aucun élément probant qui indiquerait que le Ministère ait examiné si les organismes

avaient effectivement instauré des politiques comme les y invitait le guide. Le Ministère estimait que le conseil d'administration de chaque organisme est responsable de la gestion quotidienne des refuges, y compris des critères d'admission, ainsi que des politiques opérationnelles, notamment les niveaux de dotation. Durant notre visite dans certains organismes, nous avons remarqué que ces derniers avaient mis en place des politiques dans de nombreux domaines. Toutefois, aucun des organismes visités ne s'était doté de politiques sur les niveaux de dotation sous forme de ratio minimum entre le nombre de membres du personnel et le nombre de lits, ni de politiques visant à s'assurer que les femmes qui sont aiguillées vers d'autres organismes pour raison de capacité excédentaire reçoivent bel et bien des services. Par ailleurs, nous avons relevé l'existence de plusieurs politiques inadéquates et divergentes dans les organismes visités; cette situation pourrait donner lieu à un accès non uniforme aux services et elle empêche d'effectuer une comparaison utile des données sur les niveaux de service. Voici trois exemples :

- *Les critères d'admission* : Un refuge nous a dit qu'il acceptait les femmes sans abri, mais non maltraitées, tandis que d'autres ont indiqué qu'ils acceptaient uniquement les femmes qui fuyaient la violence familiale, conformément à l'intention du Ministère. D'après l'Enquête sur les maisons d'hébergement menée par Statistique Canada pour recueillir des données sur les services résidentiels offerts aux femmes maltraitées, plus de 20 % des femmes qui ont cherché un refuge en Ontario le 15 avril 2010 l'ont fait pour d'autres raisons que la violence. Un refuge acceptait uniquement les femmes ayant des enfants, tandis que la plupart des refuges acceptaient les femmes maltraitées ayant ou non des enfants. Dans le dernier cas, certains organismes n'hébergeaient pas une femme sans enfant dans la même chambre qu'une autre ayant des enfants, tandis que d'autres le faisaient. L'âge auquel les enfants de sexe masculin cessaient

d'être acceptés variait également, soit entre 15 et 18 ans.

- *Les critères de départ* : Bien que la plupart des organismes se soient dotés de politiques de renvoi précisant les comportements, tels que la violence, la consommation de drogue ou la possession d'une arme, qui entraîneraient le renvoi immédiat d'un refuge, nous avons remarqué que d'autres indiquaient uniquement que les femmes pouvaient demeurer au refuge jusqu'à ce qu'un logement ou une autre solution d'hébergement soient trouvés dans la collectivité. Un seul organisme avait instauré une politique sur la durée de séjour.
- *La vérification des antécédents du personnel* : Tous les organismes visités exigeaient que les employés fassent l'objet d'une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC), notamment une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, avant leur embauche. Toutefois, seulement 69 % des dossiers d'employés que nous avons examinés comprenaient une vérification effectuée par le CIPC. Par ailleurs, les trois quarts des organismes visités n'exigeaient pas que les employés obtiennent une vérification à jour du CIPC après leur embauche. Par conséquent, les vérifications du CIPC dans certains dossiers remontaient à plus de 10 ans.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les services fournis par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert aux femmes maltraitées et à leurs enfants respectent une norme de qualité acceptable et raisonnablement constante, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- établir des normes de qualité acceptables pour les services des refuges, plus particulièrement en ce qui a trait aux admissions, aux niveaux de dotation minimums et aux vérifications périodiques des antécédents du

personnel des refuges par le Centre d'information de la police canadienne;

- évaluer à intervalles réguliers le rendement des organismes par rapport aux normes et prendre les mesures correctrices qui s'imposent, s'il y a lieu.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère concilie le besoin que les refuges pour femmes victimes de violence lui rendent des comptes et le besoin que ces refuges soient raisonnablement autonomes et flexibles dans l'exercice de leurs responsabilités quotidiennes. Il leur permet notamment d'élaborer leurs politiques et leurs procédures pour répondre aux besoins propres à leur collectivité. Chaque refuge possède un conseil d'administration indépendant qui est responsable de la gestion quotidienne du refuge, notamment de l'établissement des critères d'admission et de l'élaboration des politiques opérationnelles telles que les niveaux de dotation.

Le contrat de service annuel conclu entre le Ministère et chaque organisme exige que les organismes évaluent la qualité de la prestation des services d'après les objectifs énoncés dans le contrat. Le Ministère renforcera la surveillance du rendement des organismes par rapport aux normes établies pour ceux-ci et prendra les mesures qui s'imposent, s'il y a lieu.

Le Ministère exigera également que le personnel des refuges soit soumis tous les trois ans à une vérification du Centre d'information de la police canadienne.

SURVEILLANCE DE LA PRESTATION DES SERVICES ET DES DÉPENSES

Le Ministère conclut un contrat de service annuel avec chacun de ses organismes de lutte contre la VFF bénéficiaires de paiements de transfert; ce contrat précise, entre autres, les services qui

doivent être fournis, le montant de financement annuel et les cibles à atteindre en matière de niveau de service. Les organismes doivent soumettre des rapports trimestriels comparant les dépenses réelles et les données sur les niveaux de service aux montants ciblés, et fournir des explications pour les écarts importants.

Les activités de surveillance ministérielle ne comprennent pas d'inspections sur place des organismes de lutte contre la VFF. Le tiers des organismes visités nous ont dit que le personnel ministériel régional ne s'était pas rendu dans leur établissement depuis plus d'un an. Dans les cas où le personnel ministériel régional avait rendu visite à un organisme, c'était pour apporter des précisions sur des changements apportés aux exigences relatives aux données sur les niveaux de service ou pour assister à une réunion du conseil d'administration. La plupart des organismes de lutte contre la VFF nous ont dit qu'une représentante du Ministère avait assisté à au moins l'une des réunions de leur conseil d'administration au cours de l'année précédente, lesquelles n'ont pas nécessairement lieu au refuge.

Nous avons examiné les activités de surveillance du Ministère et analysé les données soumises par les organismes pour l'exercice 2011-2012, et nous avons relevé les points suivants :

- Les organismes avaient tous soumis des rapports trimestriels pour 2011-2012, mais près de 20 % des rapports de notre échantillon ne contenaient pas toutes les explications exigées pour les écarts. De plus, nous avons remarqué que lorsque des explications étaient fournies pour les écarts importants, elles donnaient peu d'indications en général sur la cause, et le personnel régional du Ministère ne faisait à peu près aucun suivi.
- Le Ministère n'a pas instauré de procédures permettant de vérifier l'exactitude ou le caractère raisonnable des données reçues des organismes; par conséquent, il pourrait prendre des décisions basées sur des données qui ne sont pas fiables. Par exemple, nous n'avons trouvé aucun élément probant qui

indiquerait que le Ministère effectue des vérifications ponctuelles des renseignements à l'appui. Nous avons comparé un échantillon des données de 2011-2012 contenues dans le système d'information du Ministère avec les registres tenus dans les organismes visités et nous avons constaté que 42 % des données de l'échantillon ne concordaient pas avec les registres internes des organismes. Qui plus est, le personnel des organismes a été incapable d'effectuer le rapprochement des données chiffrées. Le Ministère, par ailleurs, n'analyse pas le caractère raisonnable des données sur les niveaux de service. Ainsi, nous avons constaté que 36 % des refuges avaient déclaré avoir élaboré un plus grand nombre de plans de sécurité que le nombre de clientes servies et qu'un organisme qui fournissait des services dans le cadre du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement avait déclaré avoir trouvé un logement pour un plus grand nombre de femmes que le nombre réel de femmes qu'il déclarait avoir servies.

- Nous avons remarqué que l'analyse ministérielle des données sur les niveaux de service ne permettait pas de repérer les lacunes possibles en matière de services, l'inefficacité de la prestation des services ou les inégalités parmi les organismes et les régions. Bien que les organismes qui offrent un même service soient tenus de déclarer le même type de données, le Ministère ne compare pas les résultats des organismes entre eux. Pour l'exercice 2011-2012, l'analyse ministérielle consistait à totaliser les résultats par région et pour l'ensemble de la province, et seulement pour certaines données. Le Ministère analysait le nombre de fournisseurs de services par type de service, le nombre de femmes servies par type de service, les taux d'occupation et la durée de séjour moyenne dans les refuges d'urgence, mais il n'analysait pas le nombre de femmes non servies (parce qu'elles n'étaient pas admissibles ou parce que le refuge était

rempli à capacité) par type de service ni le pourcentage de femmes servies qui avaient trouvé un logement.

- Nous avons également constaté que certains renseignements recueillis étaient peu utiles. Par exemple, jusqu'en 2011-2012, chaque refuge d'urgence devait déclarer le nombre de femmes qu'il n'avait pas servies (c'est-à-dire, qu'il avait refusé d'accueillir), mais on ne lui demandait pas d'en indiquer la cause. Par conséquent, on ne connaît pas le nombre de femmes que les refuges ont refusé d'accueillir parce qu'elles n'étaient pas admissibles aux services ni le nombre de celles qui étaient admissibles et qui ont reçu des services dans un autre refuge. À compter de 2012-2013, chaque refuge doit déclarer le nombre de femmes aiguillées vers des services répondant mieux à leurs besoins (c'est-à-dire, le nombre de femmes que les refuges ont refusé d'accueillir parce qu'elles n'étaient pas admissibles aux services d'un refuge d'urgence ou parce qu'elles étaient admissibles, mais avaient besoin de services en français) et le nombre de femmes aiguillées vers d'autres organismes parce que le refuge n'était pas en mesure de les accueillir (c'est-à-dire, les femmes admissibles que le refuge a refusé d'accueillir parce qu'il était rempli à capacité). Toutefois, le Ministère ne sait toujours pas si les femmes admissibles qu'un refuge d'urgence a refusé d'accueillir ont pu recevoir des services dans un autre refuge. Dans un autre exemple, les taux d'occupation des refuges d'urgence sont calculés d'après le nombre de lits occupés. Toutefois, un refuge peut être considéré rempli à capacité même si tous ses lits ne sont pas occupés; ce serait le cas, par exemple, lorsqu'une femme et son ou ses enfants occupent une chambre comptant un plus grand nombre de lits que le nombre de membres dans la famille. Étant donné que de telles situations existent, il est possible que les refuges soient souvent remplis à capacité alors

que les taux d'occupation reflètent rarement cette réalité.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux s'assurer que les rapports trimestriels des organismes bénéficiaires de paiements de transfert qui offrent des services aux femmes maltraitées et à leurs enfants fournissent des renseignements suffisants pour assurer une surveillance efficace des dépenses et de la prestation des services, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- exiger que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert soumettent uniquement des données utiles pour analyser les coûts des services et les lacunes en matière de services;
- élaborer des procédures, telles que des vérifications ponctuelles périodiques des données soumises, pour s'assurer que les données transmises par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont exactes, cohérentes et raisonnables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au cours de l'exercice 2012-2013, le Ministère a apporté des changements au type de données que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert doivent soumettre aux fins de surveillance. Ces changements devraient permettre au Ministère de mieux examiner l'optimisation des ressources et d'expliquer les écarts importants. Le Ministère examinera si les nouvelles données exigées sont utiles pour analyser les coûts des services et les lacunes en matière de services et il apportera les changements qui s'imposent, au besoin.

Par ailleurs, au cours de l'exercice 2013-2014, le Ministère a établi des catégories de dépenses normalisées, inspirées de son plan comptable. La normalisation des comptes permet de comparer les coûts entre les organismes. Ces renseignements sont actuellement

téléchargés dans le système d'information centralisé du Ministère, ce qui permettra à son personnel d'élaborer des rapports.

Également, depuis un certain nombre d'années, les employés du Ministère ont la capacité de produire des rapports opérationnels qui leur permettent de repérer les éléments pour lesquels il manque des données, les anomalies dans les données et les écarts importants déclarés par les organismes. Le Ministère évaluera la possibilité d'élaborer d'autres procédures, notamment des vérifications ponctuelles périodiques dans les organismes de lutte contre la VFF, pour s'assurer que les données déclarées par les organismes sont exactes, cohérentes et raisonnables.

Au fil des améliorations, le Ministère continuera d'offrir de la formation aux employés pour s'assurer qu'ils adoptent une approche uniforme pour la gestion des contrats et l'analyse des renseignements transmis dans les rapports trimestriels.

SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES SERVICES FOURNIS

Sondage sur la satisfaction

Depuis juin 2010, le Ministère effectue un sondage sur la satisfaction de la clientèle pour obtenir le point de vue de celle-ci sur les services de lutte contre la VFF. Le sondage, à participation volontaire, s'adresse aux femmes qui ont été hébergées dans les refuges d'urgence (11 600 femmes en 2011-2012), qui ont obtenu des services de counseling (48 000 femmes en 2011-2012) ou qui ont utilisé les services du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement (22 000 en 2011-2012). (Étant donné que les femmes maltraitées peuvent recourir à plus d'un service de lutte contre la VFF, il faut s'abstenir d'additionner ces chiffres pour calculer le nombre total de femmes qui reçoivent des services de lutte contre la VFF.) Le sondage vise à

évaluer si les programmes ont accru la sécurité des femmes, leur bien-être et leur sentiment de prise en charge de soi ainsi que l'accessibilité et la capacité d'adaptation des services de lutte contre la VFF. Les femmes peuvent remplir le questionnaire de sondage de façon anonyme, en ligne ou sur papier dans les différents organismes. Le Ministère verse aux organismes un montant annuel total de 430 000 \$ pour s'occuper du sondage.

D'après les résultats du sondage pour 2011-2012, près de 90 % des femmes qui ont répondu ont dit se sentir davantage en sécurité, avoir davantage confiance en elles et être mieux en mesure de prendre des décisions et de se fixer des objectifs après avoir bénéficié des services de lutte contre la VFF. En ce qui a trait à l'accès aux services, 54 % des répondantes ont dit que l'organisme les avait aidées à trouver un endroit sûr où se loger et 72 % ont dit que l'organisme les avait aidées à trouver d'autres services dans leur collectivité. Au sujet des temps d'attente, 53 % des répondantes ont dit qu'elles avaient pu obtenir de l'aide immédiatement, 25 %, qu'elles avaient obtenu des services dans un délai d'une semaine et 22 %, qu'elles avaient dû attendre pendant plus d'une semaine.

Bien que le sondage soit disponible en une quinzaine de langues, le taux de réponse est faible. Pour les exercices 2010-2011 et 2011-2012, seulement 3 200 questionnaires ont été remplis en tout. Si l'on part de l'hypothèse qu'une femme remplit un questionnaire distinct pour chaque service de lutte contre la VFF auquel elle a recours dans l'année, comme stipulé dans les ententes de service conclues entre le Ministère et les organismes, le taux de participation au sondage sur la satisfaction de la clientèle pourrait être d'à peine 4 %. Qui plus est, les répondantes n'ont pas répondu à toutes les questions, comme en témoigne le nombre de réponses par question qui ne correspond bien souvent qu'à la moitié du nombre total de répondantes. De plus, la plupart des réponses provenaient de femmes servies par un nombre restreint d'organismes. Par exemple, en 2011-2012, aucun sondage n'a été rempli pour 20 % des organismes et moins de

10 l'ont été pour 40 % des organismes. Ces organismes avaient néanmoins reçu près de 260 000 \$ en tout pour s'occuper du sondage. Par conséquent, il se pourrait que les résultats du sondage ne soient pas représentatifs des femmes servies ni des organismes qui fournissent des services de lutte contre la VFF.

Étant donné que de nombreux organismes fournissent plusieurs services différents de lutte contre la VFF, on ne sait pas toujours à quel service précis se rapportent les réponses au sondage. Le Ministère nous a dit également qu'il n'examine pas les résultats par organisme même si le système informatique peut produire sur demande un rapport ventilé des résultats. Le Ministère ne peut donc pas évaluer la satisfaction à l'endroit des services de chaque organisme.

Évaluation des programmes

Les contrats exigent que les organismes décrivent les moyens qu'ils prendront pour évaluer chaque programme ou service de lutte contre la VFF qu'ils offrent. Nous avons toutefois constaté que les méthodes d'évaluation étaient très différentes d'un organisme à l'autre. Par exemple, certains organismes s'en tenaient aux exigences du Ministère en matière de rapport comme seule méthode d'évaluation (par exemple, rendre compte de leurs résultats par rapport aux cibles en matière de niveau de service ou demander aux clientes de répondre au sondage du Ministère sur la satisfaction de la clientèle), alors que d'autres utilisaient des méthodes d'évaluation plus complètes (comme des examens internes des programmes, des groupes de discussion avec des employées ou d'anciennes clientes ainsi que des sondages de départ). Selon les modalités des contrats, les organismes ne sont pas tenus de remettre les évaluations de leurs programmes au Ministère pour prouver qu'ils ont évalué leurs programmes et leurs services. De plus, le Ministère ne s'est pas doté d'autres procédures pour s'assurer que les programmes et les services font l'objet des évaluations prévues dans les contrats.

Dans le cas des organismes visités, lorsque les méthodes d'évaluation des programmes étaient autres que les exigences régulières en matière de rapport ou s'ajoutaient à celles-ci, seulement la moitié nous ont fourni une preuve qu'ils avaient effectué les évaluations prévues dans leurs contrats. Aucun organisme n'avait soumis volontairement les évaluations de ses programmes et rien n'indiquait que le Ministère ait demandé qu'elles lui soient transmises pour évaluer la qualité des services, déterminer les aspects à améliorer ou cerner les pratiques exemplaires qu'il serait bon de communiquer aux autres fournisseurs de services.

La plupart des organismes visités ont indiqué qu'ils effectuaient leurs propres sondages sur la satisfaction ou leurs propres entrevues de départ auprès des clientes, mais les deux tiers ne compilaient ni n'analysaient les réponses pour évaluer la satisfaction à l'endroit des services et définir les aspects à améliorer. Dans le cas des deux organismes qui compilaient et analysaient les réponses aux sondages et aux entrevues, l'un nous a informés qu'il les résumait à l'intention de son conseil d'administration, tandis que l'autre a dit qu'il ne le faisait pas et que son conseil ne lui en avait pas fait la demande.

Évaluation des risques

La directive de l'Ontario sur la responsabilisation en matière de paiements de transfert exige que les ministères établissent des critères de risque pour évaluer la capacité des fournisseurs de services à respecter les objectifs fixés. Dans ce but, le Ministère a élaboré un questionnaire d'évaluation des risques que doivent remplir les fournisseurs de services. Le Ministère utilise les autoévaluations des organismes pour déterminer leur niveau de risque global. Tous les organismes ont été évalués au cours de l'exercice 2011-2012 et presque tous s'estimaient à faible risque, alors que les trois quarts d'entre eux n'avaient pas atteint les cibles en matière de niveau de service fixées dans leurs contrats pour plus de 50 % des programmes et des services dont

la prestation était prévue dans leurs contrats. Par ailleurs, pour un échantillon d'organismes dans les trois régions visitées, nous avons remarqué que bien que tous les organismes pour lesquels des risques ou des problèmes avaient été définis aient élaboré des plans d'action pour les atténuer, le Ministère n'avait demandé que dans le tiers de ces cas une vérification des mesures correctrices prises.

Évaluation de la sécurité

Offrir un environnement sûr et sécuritaire aux femmes hébergées dans les refuges d'urgence est essentiel pour les aider à surmonter le traumatisme associé à la violence dont elles et leurs enfants ont été victimes.

En 2009, le Ministère a procédé à une évaluation de l'état des immeubles servant de refuges pour femmes victimes de violence, qui comprenait un examen des mesures de sécurité de l'établissement (comme des caméras de surveillance, des systèmes d'éclairage activés par des détecteurs de mouvement, des lieux extérieurs clôturés, des fenêtres de sécurité, des systèmes de sécurité à l'intérieur, la supervision de l'entrée et le verrouillage des portes). Cette évaluation a permis de repérer plus de 500 lacunes sur le plan de la sûreté et de la sécurité auxquelles il fallait remédier dans l'ensemble des refuges pour femmes victimes de violence. Le coût estimatif de l'amélioration ou de l'installation des dispositifs de sécurité s'élevait à 10,3 millions de dollars. Un niveau de priorité faible, moyen ou

urgent a été attribué à chaque lacune repérée. Nous avons examiné la mise à jour sur l'évaluation de la sécurité en date du 31 mars 2012, soit la plus récente au moment de l'audit; nous avons remarqué que le Ministère avait fourni du financement pour seulement 10 % des lacunes repérées, sans égard au niveau de priorité, et qu'il ignorait si les projets avaient été menés à bien, comme on peut le voir dans la Figure 4. Les éléments urgents qui n'avaient pas été financés par le Ministère et qui étaient peut-être encore en suspens incluaient des avertisseurs d'incendie et le système électrique de secours. Le Ministère nous a informés que la décision de financer un projet reposait non pas sur le niveau de priorité attribué à la suite de l'évaluation, mais plutôt sur ce que les organismes indiquaient dans l'enquête annuelle sur leurs besoins en infrastructure. Par ailleurs, le Ministère nous a informés qu'il est uniquement au courant des projets d'investissement qu'il finance directement et qu'il est possible qu'un plus grand nombre de lacunes en matière de sûreté et de sécurité aient été corrigées si les organismes ont financé les correctifs au moyen de leurs fonds de fonctionnement ou d'autres sources de fonds. Comme le Ministère n'effectue pas d'inspections sur place, il se pourrait qu'il ne connaisse l'état des problèmes de sûreté et de sécurité dans les refuges pour femmes victimes de violence que lorsqu'il procédera à une autre évaluation de l'état des immeubles servant de refuges, laquelle est censée avoir lieu d'ici mars 2019.

Figure 4 : État du financement ministériel des installations ou améliorations recommandées en matière de sûreté et de sécurité en 2009 pour les refuges d'urgence, au 31 mars 2012

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Niveau de priorité	Lacunes en matière de sûreté et de sécurité	Financé par le Ministère	Non financé par le Ministère	% non financé par le Ministère
Faible	307	18	289	94
Moyen	66	9	57	86
Urgent	133	9	124	93
Total	506	36	470	93

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les services fournis aux femmes victimes de violence et à leurs enfants répondent à leurs besoins et sont offerts dans un environnement sûr et sécuritaire, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- étudier des moyens d'accroître le taux de réponse au sondage sur la satisfaction de la clientèle et analyser les résultats en fonction du type de service fourni;
- exiger que les organismes lui soumettent périodiquement les évaluations de leurs programmes et s'assurer ensuite que les aspects auxquels il faut remédier sont corrigés et que les pratiques exemplaires sont communiquées aux autres fournisseurs de services;
- mettre en oeuvre un plan pour remédier aux lacunes importantes en matière de sûreté et de sécurité repérées dans son évaluation de 2009 de l'état des immeubles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère évalue des moyens de connaître l'impact des programmes de lutte contre la violence faite aux femmes (VFF) sur les femmes qui fuient la violence et qui ne sont peut-être pas disposées à raconter leur expérience ou qui en sont incapables. Le Ministère collaborera avec les organismes ayant une expertise en dynamique de la violence faite aux femmes pour apporter des améliorations aux outils axés sur la clientèle tels que le sondage sur la satisfaction de la clientèle.

Le Ministère reconnaît le besoin de demander aux organismes qu'ils lui soumettent périodiquement les évaluations de leurs programmes aux fins d'examen. Il s'assurera que les aspects auxquels il faut remédier sont corrigés et, dans la mesure du possible, que les pratiques exemplaires sont communiquées à tous les organismes.

Le Ministère élaborera un cadre de gestion des biens pour mieux appuyer la prise des décisions concernant l'utilisation de ses fonds d'immobilisation limités. Comme base du cadre, le Ministère fera l'acquisition de services pour mener à bien les évaluations de l'état des immeubles de tous les emplacements financés par le Ministère, y compris ceux pour femmes victimes de violence, au cours des cinq prochains exercices. Le Ministère détermine quels emplacements seront évalués et à quel moment, mais tous les emplacements pour femmes victimes de violence seront évalués pendant la durée du projet.

RÉPONDRE À LA DEMANDE DE SERVICES

Le Ministère ne dispose pas des renseignements qui lui permettraient de cerner la demande non comblée de services et d'affecter ainsi les ressources appropriées pour combler les lacunes. Les deux renseignements essentiels dont le Ministère a besoin pour ce faire sont les suivants :

- le nombre de femmes victimes de violence qui étaient admissibles aux services offerts par les organismes et que ceux-ci ont refusé d'accueillir parce qu'ils n'avaient pas la capacité d'accueil ou les ressources pour les servir;
- le nombre de femmes qui ont été aiguillées vers d'autres organismes de lutte contre la VFF et qui ont reçu l'aide dont elles avaient besoin.

Le Ministère recueille uniquement de l'information sur le nombre de femmes qui, admissibles ou non, ont demandé des services et ne les ont pas obtenus initialement. Au cours de l'exercice 2011-2012, ce nombre pour les services des refuges d'urgence s'élevait à près de 15 000, soit 56 % des femmes qui ont demandé ces services, tandis que le nombre pour les services de counseling destinés aux femmes victimes de violence était supérieur à 3 000, soit 6 % des femmes qui ont demandé ces

services. Toutefois, comme le Ministère ne recueille pas de renseignements sur les femmes qui étaient admissibles aux services, mais ont été aiguillées vers d'autres organismes de lutte contre la VFF où elles ont effectivement reçu des services, il ignore pour toute année donnée quel était le nombre de femmes admissibles qui ont demandé de l'aide, mais n'en ont pas reçu.

Tous les administrateurs des refuges d'urgence avec lesquels nous avons discuté ont dit qu'ils essayaient d'abord d'aiguiller les femmes victimes de violence vers d'autres refuges d'urgence et ensuite vers les refuges municipaux pour sans-abri. Toutefois, personne ne communiquait avec le refuge vers lequel chaque femme était aiguillée pour déterminer si celle-ci était bel et bien parvenue au refuge et si elle avait reçu de l'aide. Pour maintenir la confidentialité, les employés des refuges d'urgence nous ont dit qu'ils font des appels pour trouver un refuge où il y a de la place, qu'ils donnent l'adresse du refuge à la personne concernée et qu'il revient à celle-ci de décider d'aller ou non à ce refuge. Nous avons communiqué avec les municipalités les plus importantes dans trois régions pour déterminer le nombre de femmes maltraitées qui étaient accueillies dans leurs refuges pour sans-abri. Une seule des trois municipalités avec lesquelles nous avons communiqué conservait des renseignements sur les femmes victimes de violence servies par ses refuges pour sans-abri. Dans cette région, près de 900 femmes victimes de violence étaient hébergées dans des refuges pour sans-abri (lesquels conviennent moins aux besoins de ces femmes, car ils n'offrent pas les soutiens appropriés aux femmes maltraitées et à leurs enfants).

Le Ministère ne recueille pas de renseignements sur la longueur des listes d'attente ni sur les temps d'attente pour l'obtention des services de lutte contre la VFF. Un seul des refuges que nous avons visités conservait une liste d'attente pour les services de counseling. Dans ce cas, l'attente pour obtenir des services de counseling familial était de trois mois. Nous avons également examiné des documents concernant les besoins en matière de

services provenant d'organismes auxquels nous n'avons pas rendu visite; nous avons ainsi constaté qu'il y avait un délai d'attente de cinq mois pour l'obtention de services de counseling à long terme dans un organisme et une attente de 18 mois dans un autre organisme pour l'obtention d'une thérapie individuelle pour le traitement d'un traumatisme.

En 2011-2012, les données cumulatives présentées par l'ensemble des organismes indiquaient que seulement le tiers des femmes qui avaient demandé des services dans le cadre du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement avaient trouvé un logement. Des organismes nous ont dit qu'il est difficile de trouver des logements sociaux dans les régions métropolitaines, comme en témoigne la durée de séjour plus longue dans les refuges situés dans ces régions par rapport à ceux qui se trouvent dans de petites collectivités.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer de combler les besoins des femmes maltraitées et ceux de leurs enfants en matière de services, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- exiger que les organismes tiennent à jour des listes d'attente pour leurs services;
- examiner la possibilité de mettre en oeuvre un système pour déterminer si les femmes qui sont admissibles aux services d'un organisme de lutte contre la VFF, mais qui doivent être aiguillées ailleurs pour des raisons de capacité d'accueil reçoivent effectivement les services dont elles ont besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans le cadre des améliorations qu'il a apportées à ses exigences en matière de rapport en 2012-2013, le Ministère exige que les organismes assurent le suivi et le compte rendu du nombre de femmes qui sont aiguillées ailleurs pour obtenir des services et du nombre de femmes qui attendent pour obtenir des services à tout moment durant la période visée par le

rapport. Le Ministère reconnaît qu'il est important de recueillir les listes d'attente des organismes et évaluera la possibilité d'exiger que les organismes de lutte contre la VFF recueillent ces renseignements.

La collecte de données doit tenir compte de la sécurité et du bien-être des femmes maltraitées et de leurs enfants. Le Ministère n'exige pas que les organismes effectuent un suivi pour savoir si les femmes ont reçu des services lorsqu'elles sont aiguillées vers d'autres organismes pour être hébergées dans un refuge, pour obtenir des services de counseling ou pour recevoir un appui transitoire et un soutien au logement. Au cours de l'exercice 2008-2009, le Ministère a supprimé l'obligation pour les fournisseurs de services qui offrent le Programme d'appui transitoire et de soutien au logement d'assurer le suivi et le compte rendu du nombre de femmes qui ont trouvé et conservé un logement pendant six mois. Les fournisseurs de services ont informé le Ministère que les résultats ne seraient pas fiables et que le fait d'essayer de communiquer avec ces femmes pourrait leur faire courir un plus grand risque de violence.

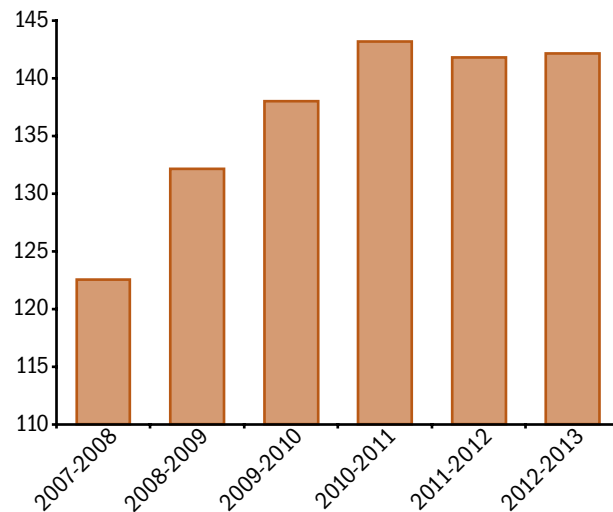
Compte tenu de la recommandation de la vérificatrice générale, le Ministère évaluera la possibilité d'exiger que les organismes de lutte contre la VFF élaborent des protocoles et des procédures pour déterminer si les femmes ont reçu des services auprès d'autres fournisseurs.

FINANCEMENT

Au cours des cinq dernières années, le financement versé par le Ministère aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert au titre des programmes et services de lutte contre la VFF a augmenté de 16 %, passant de 122 millions de dollars en 2007-2008 à 142 millions de dollars en 2011-2012, comme on peut le voir à la Figure 5. La hausse de 20 millions de dollars découle directement du Plan d'action contre la violence familiale, qui prévoyait

Figure 5 : Paiements de transfert au titre de la lutte contre la VFF, 2007-2008 – 2012-2013 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



des augmentations du financement de base de tous les programmes et services de lutte contre la VFF, ainsi que du financement supplémentaire pour les lits d'hébergement existants et nouveaux et pour l'élargissement des services francophones.

Bien que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert doivent présenter un budget annuel pour s'assurer d'obtenir des fonds pour l'année suivante, nous avons remarqué que le financement des organismes repose en général sur les données historiques, sans lien ou presque avec les besoins cernés ou le rendement antérieur. Plus particulièrement, nous avons relevé les points suivants en ce qui a trait au financement ministériel des organismes bénéficiaires de paiements de transfert :

- Le budget approuvé est demeuré inchangé pendant trois années de suite, soit de 2009-2010 à 2011-2012, pour 84 % des organismes qui exploitaient des refuges d'urgence et pour 93 % des organismes qui offraient des services de counseling.
- Il y avait peu de corrélation entre les cibles de niveau de service et le montant du financement annuel approuvé par le Ministère. Par exemple, 50 % des refuges d'urgence qui

avaient réduit leur cible d'au moins 10 % pour 2011-2012 quant au nombre de femmes servies avaient reçu le même montant que l'année précédente ou un montant supérieur. À l'opposé, 56 % des refuges d'urgence qui avaient augmenté leur cible en matière de niveau de service d'au moins 10 % pour 2011-2012 quant au nombre de femmes servies avaient reçu le même montant de financement que l'année précédente ou un montant inférieur. Les coûts fixes des refuges empêchent d'apporter des changements immédiats au niveau de financement. Toutefois, nous avons remarqué que les organismes qui avaient des cibles similaires pour un même service ne recevaient pas le même montant de financement. Par exemple, en 2011-2012, le financement versé pour les refuges comptant 10 lits se situait entre 334 000 \$ et 624 000 \$ même si les organismes situés aux extrémités de la fourchette se trouvaient dans la même région. Le financement versé pour une cible de 1 200 heures directes de services d'appui transitoire et de soutien au logement se situait entre 67 000 \$ et 141 000 \$ par organisme. Le Ministère ne s'était pas penché sur les écarts pour déterminer s'ils étaient raisonnables.

- Le rendement d'un organisme avait peu d'impact sur le montant de financement qu'il recevait l'année suivante. Par exemple, 30 % des refuges d'urgence avaient raté leurs cibles par une marge d'au moins 10 % en 2010-2011 quant au nombre de femmes servies, mais avaient reçu l'année suivante le même montant de financement ou un montant supérieur.
- Pour un organisme donné, la modification permanente de son niveau de financement annuel a lieu principalement lorsqu'il y a un changement dans la prestation de ses programmes ou services. Au cours de la dernière décennie, la plupart des autres modifications du niveau de financement annuel d'un organisme découlaient d'augmentations générales du financement. À titre d'exemple, il y a eu

une augmentation du financement annuel des budgets de base de tous les programmes et services de lutte contre la VFF entre 2004-2005 et 2009-2010 et des hausses annuelles des salaires pour l'ensemble des organismes entre 2006-2007 et 2008-2009. Également, en 2008-2009, le financement annuel a été augmenté pour que chaque refuge reçoive au moins 30 000 \$ par lit.

Caractère raisonnable du financement alloué

Au moment de l'audit, le Ministère n'avait pas analysé si les ressources étaient correctement allouées dans l'ensemble de la province pour répondre à la demande. Idéalement, cette analyse devrait reposer sur le nombre de femmes qu'aucun organisme de lutte contre la VFF n'a été en mesure de servir durant l'année, par région, mais comme nous l'avons indiqué précédemment, les chiffres du Ministère dans ce domaine sont surévalués. Par conséquent, pour évaluer si les ressources sont réparties de façon équitable, nous avons comparé la répartition du financement total de la lutte contre la VFF et des lits d'hébergement dans l'ensemble de la province avec la répartition des femmes. D'après notre analyse, la région du Centre-Ouest (qui comprend Peel, Dufferin, Wellington, Waterloo et Halton) affichait un écart de 8 % entre sa part du financement total de la lutte contre la VFF et le pourcentage de la population féminine de l'Ontario qui habite dans cette région (ajusté pour tenir compte des catégories d'âge des femmes hébergées dans les refuges). Le Ministère reconnaît que la province a des régions en croissance et qu'il faut trouver une façon de répartir la capacité de manière à répondre à la demande.

Nous avons également analysé différents coûts unitaires pour les trois plus importants programmes et services de lutte contre la VFF en 2011-2012 et constaté que ces coûts variaient considérablement entre les organismes pour la prestation de services similaires, comme on peut le voir à la Figure 6.

Figure 6 : Coûts des services principaux des programmes de lutte contre la VFF, 2011-2012

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Moyenne provinciale (en dollars)	Écart entre les organismes (en dollars)
Coûts liés aux refuges		
Coûts par personne	4 400	1 500-17 500
Coût annuel par lit disponible	39 500	26 400-63 200
Coût par personne par jour de service résidentiel	140	90-575
Services de counseling		
Coût par personne	630	20-3 500
Coût par heure de service	84	20-520
Programme d'appui transitoire et de soutien au logement		
Coût par personne	730	90-6 800

Nous n'avons pas relevé d'écart important entre les régions rurales et les régions urbaines, mais nous avons cependant remarqué que certains coûts unitaires moyens parmi les plus élevés se trouvaient dans la région de l'Est, suivie de la région du Nord. Au moment de l'audit, le Ministère ne s'était pas renseigné sur ces écarts.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que le financement versé aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert correspond à la valeur des services fournis aux femmes maltraitées et à leurs enfants et qu'il est alloué correctement pour répondre à la demande de services dans l'ensemble de la province, le ministère des Services sociaux et communautaires doit comparer et analyser à intervalles réguliers les coûts des organismes pour la prestation de services similaires dans l'ensemble de la province, faire enquête sur les écarts importants qui semblent injustifiés et s'assurer que le financement est fondé sur l'évolution des niveaux de service réellement fournis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au cours de l'exercice 2012-2013, le Ministère a apporté des modifications au type de données que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert doivent lui soumettre aux fins de surveillance. Ces modifications devraient améliorer sa capacité de comparer les coûts de prestation de programmes similaires entre les organismes. D'autres modifications ont été apportées aux exigences concernant les rapports de données financières pour l'exercice 2013-2014. Ces changements permettront au Ministère d'obtenir des renseignements plus exacts sur les facteurs et les écarts de coût des programmes.

Le Ministère élaborera des outils et des procédures que son personnel pourra utiliser dans l'analyse des coûts des organismes et des écarts pour s'assurer que le financement repose sur les tendances.

COORDINATION

Le Ministère assure la coordination de la prestation des services régionaux par l'intermédiaire de ses neuf bureaux régionaux. Il exige que chaque bureau régional procède à la planification stratégique des services. La planification régionale consiste notamment à réunir les organismes de lutte contre la VFF financés par le Ministère pour discuter des questions touchant les services, des pratiques exemplaires, des nouveaux enjeux et des priorités régionales. Pour les trois régions visitées, nous avons constaté que le degré de planification régionale des services était différent d'une région à l'autre. Par exemple, l'un des bureaux régionaux invitait tous les organismes à participer à ses activités de planification des services. Un autre faisait participer uniquement les organismes qui offraient des services de refuge, tandis que le troisième faisait participer uniquement les organismes d'une certaine partie de

la région. Comme résultat de ces activités de planification, une région avait élaboré un plan stratégique, mais nous a dit que le manque de financement faisait en sorte qu'elle n'avait pas pris de mesures pour répondre aux besoins cernés. Une autre région avait transféré une partie du financement annuel d'un organisme à un autre pour mieux répondre à la demande de services de counseling.

D'autres activités de coordination sont également menées par le truchement des comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale, ainsi que dans le cadre d'ententes de collaboration entre les fournisseurs de services de lutte contre la VFF et les sociétés d'aide à l'enfance ou d'ententes d'aiguillage entre les fournisseurs de services du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement et les fournisseurs de services de logement social.

Comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale

Le Ministère verse en moyenne 30 000 \$ de financement annuel à chacun des 48 comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale afin de renforcer les liens et les réseaux entre les organismes communautaires pour améliorer l'intervention communautaire auprès des femmes maltraitées, accroître la sensibilisation et la prévention, cerner les lacunes en matière de services de lutte contre la VFF et y remédier. Les comités sont dirigés par une présidente bénévole et comprennent des représentantes provenant de différents secteurs (tels que la justice et la santé) ainsi que d'organismes qui fournissent des services de lutte contre la VFF.

Bien que le Ministère exige que ces comités présentent un rapport annuel sur leurs activités et sur ce qu'ils ont accompli en regard du financement reçu, les rapports n'étaient pas cohérents. À titre d'exemple, dans l'une des trois régions visitées, aucun des comités ne transmettait au Ministère un rapport de fin d'année décrivant les objectifs

du comité, ses livrables pour l'année et ses accomplissements, comme l'exigeaient leurs contrats de financement. Dans les deux autres régions, les comités avaient transmis un rapport, mais les descriptions de ce qu'ils avaient accompli étaient trop générales et le rapport ne contenait ni objectifs ni résultats quantifiables. Or, rien n'indiquait que le Ministère ait effectué un suivi auprès de ces comités.

Nous avons rencontré les présidentes de certains comités dans les régions visitées et les avons interrogées sur leurs activités. Si la plupart des comités ont dit qu'ils tenaient des réunions mensuelles pour cerner les lacunes en matière de services, un seul en faisait mention dans son rapport annuel au Ministère. L'activité la plus courante des comités était la sensibilisation du public. Nous avons également appris que certains comités obtenaient du financement d'autres organismes pour effectuer de la recherche. Par exemple, un comité s'est penché sur les politiques qui, par inadvertance, font courir un plus grand risque aux femmes victimes de violence. Le rapport issu de l'étude proposait un cadre pour évaluer les déterminants de la sécurité des femmes et fournissait une carte des secteurs d'intervention éventuels pour la prestation des services et la conception des politiques. Toutefois, le Ministère ne recueille ni n'examine les rapports de recherche produits par les comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale alors que ces rapports pourraient le guider dans la prise des décisions à propos des services et des moyens de pallier aux lacunes et aux inégalités en matière de services.

Le Ministère nous a informés que la première conférence provinciale de deux jours de ces comités avait eu lieu en novembre 2011 pour faciliter l'échange d'information. Sur les 48 comités, 42 étaient présents. Depuis la conférence, des représentantes de différents comités se sont réunies et ont commencé à solliciter des fonds pour la création d'un réseau provincial à l'appui du secteur de la lutte contre la VFF. Un site Web a également été conçu pour permettre aux comités d'y publier de

l'information, de communiquer les pratiques exemplaires et de se tenir au courant de leurs activités réciproques.

Collaboration avec les sociétés d'aide à l'enfance

Les refuges pour femmes maltraitées ayant des enfants doivent faire appel à une société d'aide à l'enfance (SAE) dans certains cas et vice versa. En 2004, le Ministère a facilité l'élaboration de protocoles locaux entre les SAE et les organismes de lutte contre la VFF (ceux offrant des services d'hébergement et ceux offrant des services de counseling) pour définir les circonstances dans lesquelles les deux secteurs doivent intervenir et les mesures qui devraient être prises par chacun. Au moment de l'audit, même si l'Ontario comptait 46 sociétés d'aide à l'enfance, seulement 37 ententes de collaboration avaient été conclues entre des SAE et des organismes de lutte contre la VFF dans différentes collectivités.

Au fil des ans, le Ministère a pris connaissance de problèmes liés au processus de collaboration dans des documents tels que le rapport de 2007 du Comité d'examen des décès dus à la violence familiale publié par le Bureau du Coroner en chef, le rapport de 2009 du Conseil consultatif de lutte contre la violence familiale et les rapports annuels soumis par chaque comité responsable des ententes de collaboration entre les sociétés d'aide à l'enfance et les organismes de lutte contre la VFF. En novembre 2010, le Ministère a donc tenu des consultations avec des représentantes du secteur des sociétés d'aide à l'enfance et du secteur des organismes de lutte contre la VFF pour discuter des sujets de préoccupation et élaborer des stratégies pour améliorer la situation. Voici un aperçu des sujets de préoccupation examinés : il faut que d'autres secteurs interviennent, car les besoins des femmes sont de plus en plus complexes (par exemple, les problèmes de santé mentale et de toxicomanie ainsi que les questions touchant la garde des enfants et l'autorisation des visites); des liens étaient nécessaires

vers d'autres services à l'enfance comme ceux dans le domaine de la santé mentale; les attentes et les exigences en matière de collaboration n'étaient pas les mêmes pour les organismes de lutte contre la VFF et les sociétés d'aide à l'enfance; les ressources actuelles n'étaient pas suffisantes pour appuyer et entretenir des relations de travail efficaces entre les deux secteurs; enfin, il fallait davantage de formation pour promouvoir une compréhension commune de la violence faite aux femmes. Parmi les idées soumises pour apporter des améliorations, mentionnons le remplacement des ententes de collaboration actuelles par un protocole multisectoriel ou par des ententes de collaboration avec des représentants des services de police, des procureurs de la Couronne, des services de probation et de libération conditionnelle et du secteur de la santé; l'élaboration d'un processus commun d'évaluation des risques et d'un outil d'évaluation normalisé des risques qu'utiliseraient tant le secteur des sociétés d'aide à l'enfance que celui des organismes de lutte contre la VFF; des ressources pour offrir en permanence de la formation intersectorielle et multisectorielle sur l'application ou la mise en oeuvre des ententes de collaboration; enfin, la promotion de la collaboration interministérielle et l'exercice d'un leadership interministériel.

En réponse, le Ministère a mis à jour le modèle de rapport de fin d'année que doivent remplir les coprésidentes des comités responsables des ententes de collaboration entre les sociétés d'aide à l'enfance et les organismes de lutte contre la VFF dans le cadre de la présentation de leur rapport annuel au Ministère; de plus, en collaboration avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le Ministère a octroyé un financement total ponctuel de 200 000 \$ en 2012-2013 pour appuyer les initiatives intersectorielles qui répondent aux besoins des collectivités locales. En ce qui a trait au financement additionnel, nous avons remarqué que le Ministère exigeait que les comités présentent des propositions visant à [Traduction] « améliorer la collaboration entre les secteurs ainsi que la prestation des services aux femmes victimes de violence

et à leurs enfants ». En 2012-2013, le Ministère a également préparé un résumé des réalisations et des défis dont les comités responsables des ententes de collaboration ont fait état dans leurs rapports annuels de 2010-2011 et de 2011-2012. Toutefois, d'après le résumé, un grand nombre des sujets de préoccupation cernés durant les consultations de 2010 n'avaient pas été résolus, notamment la méconnaissance des rôles et des responsabilités de chaque partie et, par ricochet, le besoin de formation pour promouvoir une compréhension commune de la question des femmes maltraitées et des ententes.

Ententes d'aiguillage du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement

Il est important que les femmes qui ont quitté une situation de violence familiale trouvent un logement sûr et sécuritaire afin de pouvoir mener leur vie de façon indépendante. Les 127 fournisseurs de services du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement (PATSL) doivent conclure des ententes avec les 47 centres locaux de coordination de l'accès au logement social pour aider les femmes maltraitées à trouver un logement. Ces centres, qui sont exploités par les administrations régionales ou municipales locales et qui sont financés par le ministère des Affaires municipales et du Logement, offrent un point d'accès unique au marché local du logement social. Au moment de l'audit, 34 ententes d'aiguillage du PATSL avaient été conclues. Par conséquent, les collectivités ne sont pas toutes couvertes par de telles ententes.

Les victimes de violence familiale, qu'elles habitent encore avec l'agresseur ou qu'elles soient logées temporairement dans un refuge pour femmes victimes de violence, ont accès en priorité à un logement social à la condition qu'elles répondent aux critères établis et qu'elles présentent une déclaration écrite d'un professionnel des services communautaires (par exemple, une employée d'un refuge, une travailleuse sociale ou une travailleuse

de la santé) qui confirme leur admissibilité à un accès prioritaire. Les requérantes admissibles sont inscrites dans le haut de la liste d'attente pour l'obtention d'un logement social.

Le ministère des Services sociaux et communautaires ne recueille pas de données sur le nombre de femmes qui sont aiguillées vers les unités de logement à loyer axé sur le revenu réservées aux victimes de violence familiale. Par conséquent, il ignore pendant combien de temps les femmes inscrites au PATSL attendent en général avant d'obtenir un logement social. D'après une enquête annuelle faite par le ministère des Affaires municipales et du Logement, sur les 230 000 personnes qui attendaient un logement à loyer axé sur le revenu en 2011 en Ontario, 10 000 (ou 4 %) avaient un accès prioritaire. Au cours de l'année en question, 46 % des personnes qui avaient un accès prioritaire ont obtenu un logement par rapport à 8 % de celles qui ne bénéficiaient pas d'un tel accès. D'après le ministère des Affaires municipales et du Logement, le temps d'attente moyen des personnes ayant un accès prioritaire à un logement social était de six mois. Le Ministère n'avait pas de renseignements sur les temps d'attente des autres groupes, mais selon une enquête effectuée également en 2011 par l'Ontario Non-Profit Housing Association, les personnes qui ont obtenu un logement social en 2011 – exception faite des groupes à Toronto, pour lesquels il n'y avait pas de rapport – avaient attendu en moyenne entre deux et quatre ans, selon la collectivité. Dans l'ensemble, alors que les requérantes ayant un accès prioritaire représentaient 4 % des personnes inscrites sur la liste d'attente, elles représentaient près de 24 % de celles qui ont obtenu un logement. Par conséquent, la politique sur l'accès prioritaire permettait à de nombreuses femmes maltraitées et à leurs enfants d'obtenir un logement plus rapidement.

Comme dans le cas des ententes de collaboration entre les sociétés d'aide à l'enfance et les organismes de lutte contre la VFF, un comité est chargé de gérer chaque entente d'aiguillage du PATSL et chaque comité doit présenter un rapport annuel au

Ministère sur ses activités d'aiguillage, dans lequel il décrit les mesures qui ont été efficaces et celles qui ne l'ont pas été et présente des stratégies pour corriger le tir. Nous n'avons trouvé aucun élément probant qui indiquerait que le Ministère ait analysé les renseignements soumis pour cerner les pratiques exemplaires ou les problèmes systémiques à régler.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer la coordination de la prestation des services offerts aux femmes maltraitées et à leurs enfants, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) doit :

- s'assurer que les bureaux régionaux effectuent une planification efficace des services stratégiques avec les organismes et que les résultats de la planification appuient les priorités et les objectifs généraux du Ministère;
- utiliser les rapports annuels des comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale et ceux des comités créés pour gérer les ententes de collaboration entre les sociétés d'aide à l'enfance et les organismes de lutte contre la VFF ainsi que les ententes d'aiguillage du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement pour :
 - résumer les renseignements pertinents;
 - communiquer les possibilités d'amélioration des services et les travaux de recherche pertinents;
 - prendre des mesures correctrices pour remédier aux problèmes courants cernés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il doit s'assurer que les activités de planification entre les bureaux régionaux et les organismes de lutte contre la VFF sont efficaces afin de maintenir la stabilité et la durabilité du système actuel des services de lutte contre la VFF et d'établir les priorités

pour le développement ultérieur du système. Le Ministère élaborera un plan stratégique qui définira les priorités pour améliorer les activités de planification régionale et renforcera la coordination du système des services dans l'ensemble du secteur des organismes de lutte contre la VFF.

Par ailleurs, le Ministère résumera l'information contenue dans les rapports annuels présentés par les comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale et par les comités responsables des ententes de collaboration des sociétés d'aide à l'enfance et des organismes de lutte contre la VFF, communiquera les renseignements pertinents et prendra les mesures correctrices qui s'imposent. Le Ministère évaluera le besoin de poursuivre la présentation de rapports sur les ententes d'aiguillage du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement.

RAPPORTS SUR LE RENDEMENT ET EFFICACITÉ GLOBALE

Le Ministère a établi des mesures de rendement pour tous les objectifs sauf un qu'il a fixés pour les programmes et les services de lutte contre la VFF. Toutefois, il n'avait établi ni cibles ni points de référence pour un grand nombre de ces mesures et il ne rend pas compte régulièrement des résultats qui s'y rattachent. Il rend plutôt compte de l'activité, comme le nombre de femmes et d'enfants servis, le nombre de refuges et le nombre d'appels reçus aux lignes d'aide. La Figure 7 résume les objectifs, les mesures de rendement et les cibles établies pour les programmes et les services de lutte contre la VFF ainsi que les résultats atteints au cours de l'exercice 2011-2012 (dernière année pour laquelle ces renseignements étaient disponibles au moment de l'audit).

Il est impossible d'évaluer l'efficacité des programmes uniquement avec ces mesures, car trois des cinq mesures de rendement reposent sur

Figure 7 : Objectifs, mesures de rendement, cibles et résultats de 2011-2012 pour les programmes et services de lutte contre la VFF

Sources des données : Ministère des Services sociaux et communautaires et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Objectifs	Mesures de rendement	Cibles	Résultats de 2011-2012
Accroître la sécurité des femmes victimes de violence et de leurs enfants en offrant l'hébergement dans un refuge sûr, l'élaboration d'un plan de sécurité et des services de counseling en cas de crise	• % de femmes qui éprouvent un plus grand sentiment de sécurité	96	87 ^a
	• % de femmes qui ont un plan de sécurité	100	83 ^b
	• % de femmes qui ont demandé de l'aide et qui ont reçu des services	Aucune	81 ^b
Aider les femmes victimes de violence et leurs enfants en renforçant leur estime de soi et en leur apportant un soutien pour obtenir des ressources et vivre de façon indépendante à l'écart de la violence familiale	• % de femmes qui ont davantage confiance en elles	Aucune	87 ^a
	• % de femmes qui ont maintenant l'espoir de pouvoir mener une vie meilleure	Aucune	90 ^a
Améliorer la coordination des services communautaires de lutte contre la VFF	Aucune	Aucune	s.o.

a. Source : résultats cumulés de l'enquête sur la satisfaction de la clientèle de 2011.

b. Source : calculé par le Bureau du vérificateur général à l'aide des données sur les niveaux de service de 2011-2012 déclarées par les organismes.

les résultats du sondage sur la satisfaction de la clientèle. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ces résultats ne sont pas nécessairement représentatifs du point de vue des personnes qui reçoivent des services de lutte contre la VFF ni des organismes qui fournissent ces services compte tenu du faible taux de réponse et du fait qu'à peu près aucun sondage n'a été rempli pour 60 % des organismes.

D'autres renseignements pourraient être utiles au Ministère pour déterminer l'utilisation qui est faite de ses services et pour savoir s'ils sont efficaces au fil du temps et par rapport à ceux offerts dans d'autres administrations. Depuis environ 20 ans, dans le cadre de l'Initiative de lutte contre la violence familiale du gouvernement fédéral, Statistique Canada, en consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, effectue une enquête auprès de tous les établissements résidentiels qui fournissent des services aux femmes maltraitées et à leurs enfants partout au Canada et recueille des renseignements sur les services fournis et la clientèle servie. L'enquête, appelée Enquête sur les maisons d'hébergement, est effectuée tous les deux ans. Plusieurs questions de l'enquête, ainsi

que les réponses données à l'enquête menée en Ontario, fourniraient des renseignements utiles au Ministère. Par exemple :

- Les raisons données aux organismes par les femmes qui demandent à être hébergées dans un refuge pourraient aider le Ministère à déterminer si les refuges d'urgence sont utilisés pour les femmes maltraitées et leurs enfants. L'enquête indiquait que plus de 20 % des femmes qui ont demandé à être hébergées dans un refuge le 15 avril 2010 l'ont fait pour d'autres raisons que la violence.
- Des données sur les services qui sont jugés nécessaires mais qui ne sont pas offerts à l'heure actuelle ou qui ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins des résidentes, ainsi que sur les problèmes ou défis auxquels sont confrontés les refuges ou les résidentes, pourraient aider le Ministère à cerner les lacunes en matière de services. L'enquête faisait ressortir les besoins suivants en matière de services : du counseling en matière de toxicomanie et de santé mentale, un soutien de transition au logement et à l'emploi ainsi que des programmes destinés aux enfants. Les

défis auxquels les femmes étaient confrontées et que les établissements ont mentionnés le plus souvent comprenaient l'accès à un logement à long terme abordable, l'absence de services pour les problèmes de santé mentale et de toxicomanie, la pauvreté et l'accès aux services juridiques. À part le besoin de fonds supplémentaires, l'un des défis mentionnés le plus fréquemment pour les refuges était le besoin d'offrir davantage de formation au personnel pour gérer les besoins de plus en plus complexes des résidentes.

- Le fait de connaître le nombre de femmes qu'un refuge a refusé d'accueillir ainsi que les raisons du refus pourrait aider le Ministère à évaluer sa capacité à répondre aux besoins. L'enquête indiquait que les deux tiers des femmes qui avaient demandé à être hébergées dans un refuge le 15 avril 2010 s'étaient vu refuser l'accès parce que le refuge était rempli à capacité.
- Le fait de connaître le nombre de personnes qui ont recours à plus d'une reprise aux services des refuges pourrait permettre au Ministère d'évaluer la capacité du programme à aider les femmes à se prendre en main pour vivre à l'écart de la violence. L'enquête indiquait qu'environ 20 % des femmes hébergées dans les refuges le 15 avril 2010 avaient déjà été hébergées dans le même refuge auparavant.

Le Ministère a accès aux rapports publics produits par Statistique Canada, mais il peut difficilement tirer des conclusions de ces rapports, car seulement certains renseignements y sont présentés et il est possible qu'ils aient été inclus ou non dans des rapports antérieurs. Le Ministère aurait intérêt à demander les réponses à toutes les questions par type d'établissement et par province pour mieux cerner les améliorations qui doivent être apportées en Ontario et comparer le rendement de l'Ontario à celui des autres provinces dans ce domaine.

RECOMMANDATION 8

Pour évaluer dans quelle mesure le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) atteint les objectifs qu'il a fixés pour les programmes et les services de lutte contre la violence faite aux femmes (voir la Figure 7), le Ministère doit :

- établir des mesures de rendement pour son objectif qui consiste à améliorer la coordination des services, ainsi que des cibles pour toutes les mesures de rendement établies, et rendre compte régulièrement des résultats reliés à ces mesures;
- communiquer avec Statistique Canada pour obtenir les réponses par province à l'Enquête sur les maisons d'hébergement effectuée tous les deux ans et comparer les résultats pertinents pour l'Ontario au rendement antérieur et aux résultats obtenus dans les autres administrations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère raffine le type de données que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert doivent lui communiquer chaque trimestre de façon à ce qu'elles soient plus uniformes, plus pertinentes et plus fiables. Elles lui permettront alors de mesurer le rendement des programmes et des services et appuieront les besoins en matière de planification de programmes du Ministère et des organismes financés dans le cadre de la lutte contre la VFF. Le Ministère réévaluera les mesures de rendement établies pour le programme de lutte contre la VFF et déterminera s'il est approprié de rendre compte des résultats.

Le Ministère prévoit de demander des renseignements plus détaillés en provenance de l'Enquête sur les maisons d'hébergement et d'autres sources pertinentes pour mieux comprendre l'enjeu de la violence faite aux femmes et améliorer l'évaluation de ses programmes et services de manière à mieux répondre aux besoins diversifiés des femmes.