

Services de justice pour la jeunesse

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.13 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2		2		
Recommandation 2	4	1	1	2	
Recommandation 3	5		4		1
Recommandation 4	2		2		
Recommandation 5	3	1	1	1	
Recommandation 6	4	1	3		
Recommandation 7	1		1		
Total	21	3	14	3	1
%	100	14	67	14	5

Contexte

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) fournit des programmes et services communautaires et de garde aux jeunes Ontariens de 12 à 17 ans qui attendent leur procès après avoir été accusés d'un acte criminel ou qui ont été trouvés coupables par un tribunal. Le Ministère offre également des services afin d'éviter des procédures judiciaires formelles aux adolescents ainsi que certains

services à l'intention des jeunes qui risquent de commettre un crime. Les services de justice pour la jeunesse visent à réduire la récidive et à améliorer la sécurité dans les collectivités, principalement grâce à des programmes de réadaptation.

En 2013-2014, la population quotidienne moyenne du système de justice pour la jeunesse en Ontario s'établissait à environ 6 900 adolescents – 6 500 étaient sous surveillance communautaire, et les 400 autres étaient pris en charge dans des établissements de garde ou de détention pour adolescents (250 en milieu ouvert et 150 en milieu

fermé). À titre de comparaison, en 2011-2012, la population quotidienne moyenne du système de justice pour la jeunesse en Ontario s'établissait à environ 9 200 adolescents – 8 600 étaient sous surveillance communautaire, et les 600 autres étaient pris en charge dans des établissements de garde ou de détention pour adolescents (200 en milieu ouvert et 400 en milieu fermé).

En 2013-2014, le Ministère a consacré 352 millions de dollars aux services de justice pour la jeunesse (370 millions de dollars en 2011-2012), dont 180 millions de dollars en paiements de transfert (168 millions de dollars en 2011-2012) versés à quelque 200 organismes communautaires. La part du gouvernement fédéral, au titre de diverses ententes à frais partagés, s'élevait à 52 millions de dollars (67 millions de dollars en 2011-2012).

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avons noté que, comme dans beaucoup d'autres administrations, le programme avait connu un changement de philosophie par rapport à la décennie précédente : en effet, il était maintenant axé sur la réadaptation en milieu communautaire plutôt qu'en milieu carcéral. De 2005-2006 à 2010-2011, les dépenses totales de programme dans les services de justice pour la jeunesse s'étaient accrues de l'ordre de 25 % à 30 % alors que le nombre de jeunes ayant bénéficié de services n'avait augmenté que de 5 %. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement du Ministère affichaient une croissance beaucoup plus rapide que le financement octroyé aux organismes recevant des paiements de transfert (47 % et 19 % respectivement), bien que le nombre de programmes et de services financés par le Ministère mais offerts par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert ait augmenté de près de 40 % par suite de la transition à la réadaptation en milieu communautaire. La croissance des dépenses de fonctionnement directes était principalement attribuable à une augmentation des frais de personnel.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Durant la période de cinq ans se terminant en 2010-2011, tous les secteurs des programmes de justice pour la jeunesse, sauf les bureaux de probation, avaient connu une hausse notable du nombre d'employés à temps plein. Plus de 60 % de tous les employés à temps plein du Ministère intervenant dans la prestation du programme des services de justice pour la jeunesse travaillaient dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère. Alors que le nombre quotidien moyen de jeunes dans ces établissements avait diminué de 37 % entre 2006-2007 et 2010-2011, le nombre d'agents des services aux jeunes à temps plein avait crû de 50 %. La plus grande partie de cette hausse est survenue en 2008 et 2009 lorsque trois nouveaux établissements gérés par le Ministère ont ouvert leurs portes. Le Ministère avait reconnu que les établissements qu'il administre directement étaient probablement dotés à l'excès et il avait commencé à prendre des mesures pour réduire les niveaux de dotation.
- En 2010-2011, en moyenne, seulement environ 50 % des places en établissement de garde étaient occupées. Au fil des ans, le Ministère a tenté d'améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le nombre de places offertes dans le système, soit en fermant des établissements, soit en finançant moins de places dans les établissements existants. Il prévoyait toutefois que le taux d'utilisation global ne serait encore que de 58 % en 2012-2013.
- Le coût quotidien moyen par adolescent variait considérablement entre les établissements en milieu ouvert et ceux en milieu fermé. Par exemple, en 2011, ce coût allait de 331 \$ à 3 012 \$ dans les établissements en milieu ouvert administrés par un organisme, de 475 \$ à 1 642 \$ dans les établissements en milieu fermé exploités par un organisme, et de 1 001 \$ à 1 483 \$ dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère. Compte tenu de ces écarts de coût, nous nous sommes demandé si le financement des établissements était proportionnel aux besoins en services.

- En 2010-2011, 6,5 % des agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements administrés par le Ministère bénéficiaient de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales. Grâce à ces mesures, l'employé qui est incapable, de façon temporaire ou permanente, d'exécuter les fonctions essentielles de son poste à cause de son état de santé ou d'une incapacité peut être affecté à un autre emploi qui n'exige pas les mêmes capacités physiques. Il s'ensuit une augmentation du coût des établissements administrés par le Ministère, car le poste laissé vacant par l'employé doit être pourvu par quelqu'un d'autre.
- Le modèle de « gestion de cas unique » du Ministère s'est avéré une initiative positive. L'objectif est de faire en sorte que le dossier d'un jeune en particulier soit toujours confié au même agent de probation. Notre examen d'un échantillon de dossiers nous a permis de constater de nombreux cas où les connaissances et l'expérience des agents de probation étaient mises à profit pour gérer les besoins des jeunes. Toutefois, bon nombre des évaluations des risques requises et des besoins cernés en matière de réadaptation n'étaient pas consignés par les agents de probation. De plus, un grand nombre des conditions imposées par les tribunaux n'étaient pas respectées, ou nous ne pouvions pas déterminer si elles l'étaient, et ce, parce que les renseignements nécessaires ne figuraient pas au dossier ou que les conditions étaient impossibles à vérifier.
- Selon les données du Ministère, le taux de récidive s'établissait à 35 % pour les jeunes assujettis à une peine dans la collectivité et à 59 % pour les jeunes ayant purgé leur peine en milieu de garde. Toutefois, ces statistiques sur la récidive excluaient plus de 80 % des jeunes qui ont bénéficié du programme. Les groupes exclus du calcul comprenaient tous les adolescents gardés en détention jusqu'à leur procès, tous les adolescents déjudiciarisés

grâce à des sanctions extrajudiciaires (c'est-à-dire les adolescents qui doivent assumer la responsabilité de leurs comportements au lieu d'être traduits en cour), plus de 90 % des adolescents confiés à des établissements de garde et environ les deux tiers des adolescents ayant reçu une peine de surveillance communautaire. Le Ministère nous a informés qu'il excluait ces groupes parce que ces adolescents ne passent pas au moins six mois dans un établissement de garde et que les études montrent qu'il n'est pas possible d'influer sur le comportement d'une personne en moins de six mois. Par conséquent, le Ministère n'évaluait pas l'efficacité de ses programmes et services quant à l'amélioration des résultats pour 80 % des jeunes qui entraient dans le système.

Nous avons recommandé certaines améliorations et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, le Ministère nous a fourni de l'information sur l'état actuel de nos recommandations. Selon ces renseignements, le Ministère a pleinement mis en oeuvre quelques-unes des mesures recommandées dans notre *Rapport annuel 2012* et il était en train de mettre en oeuvre la plupart des autres recommandations. Par exemple, le Ministère a mis au point un cadre d'évaluation des programmes pour lui permettre d'évaluer les programmes et services offerts dans le secteur des services de justice pour la jeunesse. Il lui faut toutefois plus de temps pour mettre pleinement en oeuvre les autres recommandations. Plus particulièrement, il faut déployer davantage d'efforts pour enquêter sur les taux élevés de

mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales et mettre en place des mesures pour réduire ces taux parmi le personnel, comparer et analyser les coûts engagés par les organismes pour des programmes semblables dans la province, et faire enquête sur les écarts importants qui semblent injustifiés et les réduire.

Nous avons remarqué que le Ministère avait envisagé d'obliger les membres du personnel des établissements de garde/détention des jeunes à se soumettre tous les cinq ans à une vérification du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), comme nous l'avions recommandé, mais il a décidé de ne pas aller de l'avant avec cette mesure. À notre avis, le Ministère devrait revenir sur sa décision, car ces personnes sont souvent en contact avec des jeunes de moins de 18 ans. Par ailleurs, les politiques concernant les agents des services aux jeunes devraient concorder, que les agents travaillent dans des établissements administrés par le Ministère ou dans des établissements gérés par des organismes. À l'heure actuelle, les agents qui travaillent dans des établissements administrés par le Ministère doivent déclarer toute accusation criminelle ou déclaration de culpabilité, alors que ceux qui travaillent dans des établissements gérés par un organisme doivent le faire seulement si l'organisme l'exige.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Dépenses de programme

Recommandation 1

Pour s'assurer que les dépenses relatives aux établissements de garde/détention en milieu fermé et ouvert dans le cadre du programme des Services de justice pour la jeunesse sont proportionnelles aux besoins en matière de services, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *prendre des mesures supplémentaires pour améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le*

nombre de places dans les établissements où le ratio d'utilisation est très faible;

État : En voie de mise en oeuvre.

- *examiner les coûts quotidiens dans tous les établissements pour en déterminer le caractère raisonnable et réduire le financement des établissements dont les coûts quotidiens dépassent considérablement la moyenne provinciale, en tenant compte de la qualité et de l'ampleur des services offerts dans chaque établissement.*

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Entre le 31 mars 2012 et le 31 mars 2014, le Ministère a réduit le nombre de places dans deux établissements de garde/détention en milieu fermé et l'a augmenté dans un établissement, pour une réduction nette de 70 places (ou 12 %), et il a fermé 4 établissements de garde/détention en milieu ouvert et réduit le nombre de places dans 24 autres établissements de ce genre, soit une réduction totale de 85 places de garde/détention en milieu ouvert dans la province (c'est-à-dire une réduction de 20 %). Au cours des deux dernières années, les ratios d'utilisation moyens ont régressé malgré ces réductions; ils ont en effet reculé de 55 % à 47 % dans les établissements en milieu fermé et de 46 % à 39 % dans ceux en milieu ouvert. Cette baisse est vraisemblablement imputable à une diminution plus grande de la population quotidienne moyenne dans les établissements par rapport à la réduction du nombre de places. Le ratio d'utilisation cible établi par le Ministère pour les établissements en milieu fermé et en milieu ouvert demeure de 70 %.

En juillet 2013, le Ministère a retenu les services d'un cabinet-conseil afin d'évaluer l'approche ministérielle en matière de planification de la capacité pour le système de garde et de détention des jeunes en Ontario et de formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité globale du processus de planification de la capacité, tout en assurant l'harmonisation avec les principes directeurs du Ministère. Selon le Ministère, ces principes

comprennent, entre autres, la prestation d'un milieu sûr pour les jeunes et le personnel, le maintien de la capacité de fournir des services à des populations spéciales comme les femmes et les Autochtones, le maintien de la capacité de répondre aux fluctuations de volume et l'hébergement des jeunes à proximité de leur collectivité d'attache. Le cabinet-conseil a relevé des lacunes dans les prévisions, par exemple pour tenir compte des données démographiques, notamment les tendances sur le plan de la population quotidienne moyenne et de la durée de séjour. Le cabinet-conseil a également dit qu'il fallait tenir compte d'autres facteurs que les principes directeurs au moment de prendre des décisions en matière de rationalisation de la capacité, tels que le rendement de l'exploitant de l'établissement. Le Ministère a indiqué qu'il tiendrait compte des constatations du cabinet-conseil, s'il y a lieu, pour renforcer le processus de surveillance des ratios d'utilisation et prendre des décisions à propos des établissements dont le ratio d'utilisation est très faible.

En novembre 2013, le Ministère a mené à bien un examen des coûts quotidiens réels dans certains établissements de garde/détention pour l'exercice 2012-2013 afin d'en évaluer le caractère raisonnable. Le Ministère a fixé pour les établissements en milieu ouvert et les établissements en milieu fermé des seuils respectifs de 30 % et de 15 % au-dessus de la moyenne provinciale pour définir quels établissements dépassaient « de beaucoup » la moyenne provinciale. Il a déterminé que les coûts quotidiens dans 16 établissements en milieu ouvert sur 31 et dans 5 établissements en milieu fermé sur 12 dépassaient la moyenne provinciale par un écart de plus de 30 % et de 15 % respectivement. Le coût quotidien moyen dans les établissements en milieu ouvert était de 699 \$ alors qu'il se situait entre 910 \$ et 2 100 \$ dans les établissements qui dépassaient de beaucoup la moyenne provinciale. Le coût quotidien moyen dans les établissements en milieu fermé était de 873 \$ et il se situait entre 1 038 \$ et 1 310 \$ dans les établissements qui dépassaient de beaucoup la moyenne provinciale. Le Ministère a pris en compte des facteurs qui avaient tendance à faire

grimper les coûts quotidiens, comme l'emplacement géographique, le sexe des jeunes qui bénéficiaient des services, le nombre de places et l'utilisation. Le Ministère a conclu que les taux quotidiens dans les services de justice pour la jeunesse étaient raisonnables et justifiés à la lumière de la qualité et de l'ampleur des services offerts et compte tenu de certains facteurs de coût propres aux établissements respectifs. Par conséquent, aucun changement n'a été apporté au financement. Nous mettons en question la conclusion du Ministère, car rien n'indiquait que l'analyse du Ministère incluait un examen de la qualité et de l'ampleur des services fournis. De plus, sept établissements en milieu ouvert dépassaient le seuil établi par le Ministère non seulement pour le taux quotidien global moyen de l'ensemble des établissements de garde/détention en milieu ouvert, mais également pour les taux quotidiens moyens des établissements de capacité similaire et des établissements offrant des services au même sexe. De même, deux établissements en milieu fermé dépassaient non seulement le seuil établi par le Ministère pour le taux quotidien global moyen de l'ensemble des établissements en milieu fermé, mais également pour les taux quotidiens moyens des établissements ayant le même type d'exploitant et des établissements offrant des services au même sexe.

Le Ministère nous a informés qu'il continuerait de chercher des moyens d'offrir les services de façon plus économique. En plus de fermer deux établissements de garde en milieu ouvert en 2013-2014, le Ministère a entrepris un examen conjoint avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC) en novembre 2014 afin de déterminer s'il était possible de construire trois petits établissements de justice pour la jeunesse dans la région du grand Toronto et de transférer le Centre de jeunes Roy McMurtry au MSCSC en vue de sa conversion en établissement pour femmes adultes. Le Ministère envisage également d'autres utilisations pour certains établissements de garde/détention.

Facteurs influant sur les coûts liés à l'effectif dans les établissements administrés par le Ministère

Recommandation 2

Pour réduire les coûts de fonctionnement liés à l'effectif, particulièrement dans les établissements qu'il administre, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- doter les établissements de garde/détention en fonction de l'utilisation prévue et non en fonction d'une utilisation à pleine capacité, et avoir recours à du personnel contractuel pour pourvoir aux postes vacants seulement après avoir évalué les besoins en dotation à court terme de l'établissement;
État : Peu ou pas de progrès.
- réévaluer si les primes versées dans le cadre de l'initiative visant les congés de maladie constituent une stratégie rentable pour réduire l'absentéisme;
État : Pleinement mise en oeuvre.
- mener une enquête sur les taux élevés de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales et, s'il y a lieu, mettre en place des mesures pour réduire ces taux;
État : Peu ou pas de progrès.
- explorer les méthodes de gestion du comportement autres que l'isolement sous clef qui ont été utilisées avec succès par les établissements administrés par des organismes tiers pour prévenir ou maîtriser les comportements indésirables.
État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère continuait de financer les établissements de garde/détention en fonction d'une utilisation à pleine capacité plutôt qu'en fonction de l'utilisation prévue. Il nous a dit qu'il devait avoir la capacité nécessaire pour répondre aux besoins continus d'accueil et d'admission déterminés par les tribunaux. Le Ministère

a en outre indiqué qu'il est impossible de prédire avec exactitude l'utilisation prévue à un moment ou l'autre de l'année.

Le Ministère nous a dit qu'il avait commencé à surveiller et à consigner les coûts de fonctionnement relatifs à l'effectif et à l'utilisation du personnel. Il a notamment examiné les pratiques en matière d'établissement des horaires de travail du personnel embauché pour une durée déterminée et a conçu une application pour l'établissement d'horaires de travail axés sur l'unité afin de favoriser des pratiques plus efficaces en matière d'établissement d'horaires de travail pour les agents des services aux jeunes dans les établissements qu'il administre. Le Ministère prévoyait de mener à bien ces activités en janvier 2015.

Nous avons communiqué avec le ministère des Services gouvernementaux pour déterminer la rentabilité de l'initiative du versement de primes qui était en place de 2009 à 2012 pour réduire le nombre de congés de maladie, principalement parmi les agents des services aux jeunes. On nous a dit que les primes estimatives versées dans le cadre de l'initiative totalisaient 1,85 million de dollars et que l'économie nette cumulative estimative totalisait 5,9 millions de dollars. Nous avons également appris que le nombre moyen de jours de congé de maladie pris par les agents des services aux jeunes avait diminué, passant de 20 jours en 2009 à 12 jours en 2013. Ce chiffre est raisonnable par rapport au nombre moyen de jours de congé de maladie pris par l'ensemble des employés de la fonction publique de l'Ontario (FPO), qui correspondait à 10 jours en 2013.

Dans notre audit de 2012, nous avons indiqué que 6,5 % des agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements administrés par le Ministère bénéficiaient en 2011 de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales. Dans sa réponse à notre rapport, le Ministère avait indiqué que la FPO avait entrepris un processus d'examen de la gestion des incapacités pour définir et mettre en oeuvre des pratiques exemplaires afin d'améliorer les mesures

d'adaptation de l'emploi ainsi que le rendement et les résultats du retour au travail. Un plan d'action serait ensuite élaboré pour améliorer les programmes à l'échelle panministérielle. Au moment de notre suivi, le ministère des Services gouvernementaux avait élaboré un plan d'action. En outre, des initiatives étaient en cours pour prévenir les blessures et les maladies au travail, dans la mesure du possible, et pour favoriser le retour au travail rapide et sécuritaire des personnes aux prises avec une blessure, une maladie ou une incapacité.

Par ailleurs, au moment de notre suivi, le programme des services de justice pour la jeunesse n'avait ni mené une enquête sur les taux élevés de mesures permanentes d'adaptation à long terme pour des raisons médicales dans les établissements administrés par le Ministère, ni mis en place des mesures pour réduire ces taux. Nous avons donc calculé, d'après les renseignements sur la dotation qui nous ont été communiqués par le programme, que le pourcentage d'agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements administrés par le Ministère et bénéficiant de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales avait augmenté de 15 % au cours de l'exercice 2013-2014.

Dans notre audit de 2012, nous avons indiqué que les établissements administrés par le Ministère utilisaient des pièces d'isolement sous clef plus souvent et pendant de plus longues périodes que les établissements administrés par des organismes tiers pour gérer les comportements agressifs. Dans sa réponse à notre rapport, le Ministère a indiqué qu'il examinerait les méthodes de gestion du comportement utilisées par les établissements administrés par des organismes tiers pour déterminer s'il conviendrait de les employer dans ses propres établissements. Le Ministère a fait cet examen en septembre 2014. L'examen portait sur les quatre modèles d'intervention physique actuellement approuvés en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Le Ministère mettait à l'essai une technique de prévention appelée Stop Now and Plan (SNAP), une technique cognitivo-comportementale conçue

pour aider les jeunes à maîtriser leurs émotions au moyen de solutions socialement acceptables. Selon le Ministère, la prochaine étape consistera à consulter les responsables des établissements, qu'ils soient administrés par le Ministère ou par un organisme, afin de partager les pratiques exemplaires et les stratégies efficaces dans la lutte contre les comportements à problème. Les consultations et la mise en commun des pratiques exemplaires devraient avoir lieu avant juin 2015.

Gestion de cas

Recommandation 3

Pour s'assurer que les activités de gestion de cas permettent aux adolescents d'obtenir les services et programmes dont ils ont besoin pour leur réadaptation, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *préparer en temps opportun toutes les évaluations des risques et des besoins, les plans de gestion de cas et les plans de réinsertion sociale;*
État : En voie de mise en oeuvre.
- *veiller à ce que les plans de gestion de cas comportent des buts spécifiques et recommandent des programmes et services pour aider l'adolescent à se prendre en main à l'égard des facteurs à risque élevé recensés et à respecter les conditions imposées par le tribunal;*
État : En voie de mise en oeuvre.
- *indiquer clairement dans le dossier si l'adolescent a respecté les conditions de l'ordonnance du tribunal et les exigences en matière de service communautaire et, dans la négative, les mesures que l'agent de probation a prises pour remédier à la situation;*
État : En voie de mise en oeuvre.
- *élaborer des lignes directrices ou des politiques à propos du type de sanctions extrajudiciaires qu'il convient d'utiliser et dans quelles circonstances;*
État : Ne sera pas mise en oeuvre.

- *s'assurer que les examens des dossiers requis sont effectués de manière uniformisée dans tous les bureaux de probation et déterminer s'il y a des problèmes systémiques exigeant la mise en place de lignes directrices ou d'activités de formation supplémentaires.*

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En décembre 2013, le Ministère a publié deux nouveaux rapports pour aider les bureaux de probation et les bureaux régionaux à déterminer les documents de la gestion de cas dont l'échéance était dépassée. Le rapport intitulé « Overdue RNA/Closing Summary Report » vise à aider les agents de probation à déterminer les évaluations des risques et des besoins initiales et mises à jour qui sont en retard et les dossiers clos sans sommaire de clôture. Le second rapport, intitulé « Overdue RNA/Closing Summary Regional Report », est censé donner aux bureaux régionaux un aperçu des évaluations des risques et des besoins ainsi que des sommaires de clôture dont l'échéance est dépassée dans un bureau et dans l'ensemble de la région. Le Ministère n'avait pas élaboré de rapport pour déterminer les dates d'échéance futures des évaluations des risques et des besoins comme il s'était engagé à le faire dans sa réponse aux recommandations que nous avons formulées dans le cadre de notre audit. Contrairement au Ministère, nous sommes d'avis qu'un tel rapport serait utile. Au moment de notre suivi, nous avons demandé et examiné les derniers rapports régionaux disponibles et constaté que 700 évaluations des risques et des besoins et 600 sommaires de clôture étaient en attente en juin 2014. Les rapports n'indiquaient toutefois pas depuis combien de temps l'échéance des documents en attente était dépassée.

Le système ne peut pas faire un suivi de tous les événements nécessitant l'examen du dossier et une mise à jour de l'évaluation des risques et des besoins, par exemple les changements de circonstances dans la vie d'un adolescent. Le Ministère

nous a informés que, pour gérer ces situations, il a rappelé aux agents de probation qu'ils devaient effectuer l'examen des dossiers et la mise à jour des évaluations des risques et des besoins comme le prévoit la politique.

En mai 2012, le Ministère a lancé une stratégie de probation qui comprenait l'engagement d'examiner l'outil d'examen de la conformité de la gestion de cas. Instauré en août 2006 et révisé en novembre 2011, cet outil est le formulaire d'évaluation que les gestionnaires de la probation utilisent durant l'examen annuel de la conformité de la gestion de cas pour surveiller la conformité des agents de probation aux normes établies par le Ministère pour les services de probation. Au moment de notre suivi, le Ministère avait tenu des consultations avec des groupes d'agents de probation dans l'ensemble de la province et avait cerné des problèmes permanents concernant l'outil, notamment la méconnaissance de la façon de l'utiliser, une interprétation incohérente de ses résultats, ainsi que des redondances, des erreurs et des écarts. Dans le cadre de l'examen, le Ministère avait également regroupé et comparé les résultats des examens de la conformité de la gestion de cas pour un échantillon de bureaux de probation pour les exercices 2011-2012 et 2012-2013. Il a constaté un manque d'uniformité dans la cotation et dans la manière de remplir le formulaire. En se fondant sur les conclusions actuelles de l'examen de l'outil d'examen de la conformité de la gestion de cas, le Ministère nous a informés qu'il entreprendrait un réaménagement plus complet de l'outil que ce qui était prévu au départ et qu'il s'attendait de terminer cette tâche d'ici la fin de 2014-2015. Le Ministère nous a informés que les conclusions de l'examen serviraient à améliorer les processus de surveillance de la gestion de cas et inspireraient les initiatives en matière de formation, l'élaboration de la politique et la planification stratégique.

Nous avons examiné les résultats des examens de la conformité de la gestion de cas de 2012-2013 pour certains éléments et avons constaté ce qui suit :

- 70 % des plans de gestion de cas comportaient des buts visant à atténuer les facteurs criminogènes des jeunes;
- dans les plans comportant des buts, 96 % des plans de gestion de cas précisait les moyens pour les atteindre;
- 39 % des plans de gestion de cas traitaient des conditions des ordonnances de supervision;
- 24 % des dossiers documentaient la conformité des jeunes aux ordonnances du tribunal.

Le Ministère nous a informés que le programme de formation destiné aux nouveaux agents de probation a été réaménagé en 2013 pour inclure des directives complètes sur la façon d'effectuer les évaluations des risques et des besoins et d'établir les plans de gestion de cas. Ces documents sont essentiels pour fixer les buts, fournir les services, remédier au non-respect des ordonnances du tribunal et surveiller les progrès. Au moment de notre suivi, plus de 380 agents de probation et gestionnaires de la probation avaient participé à une séance de formation de deux jours.

Le Ministère ne mettra pas en oeuvre notre recommandation portant sur l'élaboration de lignes directrices ou de politiques à propos du type de sanctions extrajudiciaires qu'il convient d'utiliser et dans quelles circonstances. D'après le Ministère, la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et les politiques du programme sont créées de manière à tenir compte de l'individualité de l'adolescent et à reconnaître le besoin de permettre aux professionnels au niveau local et au niveau du fournisseur d'exercer leur jugement. Bien que les contrats de 2014-2015 conclus avec les fournisseurs de services qui s'occupent des jeunes participant à des sanctions extrajudiciaires aient été modifiés pour inclure une liste des sanctions possibles, les contrats stipulent que le fournisseur de services doit élaborer des sanctions personnalisées pour chaque jeune qui tiennent compte de la nature de l'infraction et des besoins du jeune.

Programmes et services

Efficacité des programmes et services offerts par des organismes tiers

Recommandation 4

Pour s'assurer d'offrir des programmes et services efficaces aux adolescents où qu'ils vivent en Ontario, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *s'assurer que les services et les programmes visés par les contrats sont réellement conformes aux pratiques exemplaires recensées dans le cadre d'études sur la réadaptation des adolescents;*

État : En voie de mise en oeuvre.

- *dresser et tenir à jour une liste principale des programmes et services régionaux faisant appel à une terminologie uniformisée et mettre cette liste à la disposition de tous les agents de probation.*

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En octobre 2013, le Ministère a élaboré le cadre d'évaluation des programmes, qui se veut un guide pour évaluer les programmes et services offerts en établissement et hors établissement dans le secteur des services de justice pour la jeunesse. Le Ministère a déclaré que ce cadre est une première étape importante, car il confirme ses attentes en matière d'harmonisation des services avec les études sur les pratiques exemplaires pour gérer les jeunes qui sont en conflit avec la loi et il fournit des outils pour évaluer cette harmonisation. Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait du matériel de formation à l'intention du personnel responsable de la prestation des programmes ainsi qu'un plan de mise en oeuvre pour appuyer le déploiement du cadre d'évaluation des programmes. La formation sur le cadre était censée avoir lieu en octobre 2014 et le Ministère prévoyait mener à bien d'ici décembre 2014 une évaluation des programmes actuels qui ciblent les facteurs de risque criminogènes dans chaque établissement qu'il administre directement.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait établi un répertoire des programmes et services offerts dans les établissements qu'il administre et l'avait mis en ligne à la disposition de tout le personnel des bureaux de probation. Il s'employait également à répertorier les programmes et services offerts par les organismes recevant des paiements de transfert dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert et en milieu fermé. La prochaine étape comprendrait la validation par les organismes des renseignements recueillis sur les programmes. Des travaux étaient également en cours pour recueillir de l'information sur les programmes auprès des centres de fréquentation obligatoire hors établissement exploités par les organismes recevant des paiements de transfert. Le Ministère prévoit d'ajouter au répertoire d'ici décembre 2014 l'ensemble des programmes et services offerts dans les établissements de garde/détention exploités par les organismes recevant des paiements de transfert. Au moment de notre suivi, nous n'avons pu obtenir la confirmation qu'une terminologie uniformisée était employée dans les contrats de services pour des programmes et services similaires. Nous avons examiné la liste des programmes et services offerts dans les établissements administrés par le Ministère et, à l'instar de la constatation que nous avons faite en 2012, nous avons remarqué que l'appellation de ce qui nous semblait être des programmes et services similaires n'était pas uniforme entre les établissements. L'absence de renseignements fiables sur les programmes et services offerts dans chaque région entraîne un risque d'iniquité entre les régions et un risque que les adolescents ne soient pas orientés vers les services et programmes qui répondent le mieux à leurs besoins.

Financement et surveillance des programmes offerts dans la collectivité

Recommandation 5

Pour s'assurer que le financement fourni aux organismes recevant des paiements de transfert

correspond à la valeur des services fournis, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *s'assurer que le financement octroyé aux organismes est approprié au niveau de service prévu, en fonction des niveaux de service atteints au cours des dernières années;*

État : En voie de mise en oeuvre.

- *comparer et analyser les coûts engagés par les organismes pour des programmes semblables dans la province, et faire enquête sur les écarts importants qui semblent injustifiés;*

État : Peu ou pas de progrès.

- *s'assurer que les demandes de financement supplémentaire sont étayées convenablement.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2014, le Ministère a effectué un examen de tous les programmes de justice pour la jeunesse offerts par les organismes recevant des paiements de transfert. Pour chacun des programmes, le Ministère a examiné les budgets approuvés, les cibles de service et le nombre réel de jeunes ayant bénéficié des services pour la période de trois ans allant de 2010-2011 à 2012-2013 et pour la première moitié de l'exercice 2013-2014. Dans l'ensemble, le Ministère a examiné 485 programmes offerts par plus de 200 organismes recevant des paiements de transfert. D'après la documentation du Ministère, l'examen a révélé des tendances selon lesquelles les coûts ou les prévisions semblaient disproportionnellement élevés pour le nombre de jeunes bénéficiant des services au cours de la période visée par l'évaluation. Le Ministère a alors pris en compte des facteurs qui pourraient expliquer certaines anomalies, notamment les coûts plus élevés associés aux collectivités nordiques ou éloignées, aux adolescentes en établissement et aux organismes comptant du personnel spécialisé. C'est ainsi que le Ministère a déterminé que 28 organismes recevant des paiements de transfert, dont les deux tiers étaient des établissements de garde/détention, nécessitaient un examen plus approfondi. À la suite

de cet autre examen, le Ministère a conclu que le financement approuvé était justifié ou que des mesures correctives étaient déjà en cours.

Nous avons examiné un échantillon des établissements de garde/détention qui avaient fait l'objet d'un examen plus approfondi et nous avons remis en question les raisons fournies pour conclure que le financement était justifié. Tous les cas de notre échantillon comprenaient les raisons suivantes :

- Il était impossible de prévoir des cibles de service, car le nombre de cas issus des tribunaux variait.
- Les montants de financement utilisés comprenaient parfois des hausses ou des diminutions ponctuelles et, par conséquent, ne reflétaient pas le financement de base.
- Les coûts et les niveaux de service pour la garde et la détention avaient été analysés séparément au lieu d'être combinés.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait élaboré un rapport d'analyse des dépenses pour comparer le financement approuvé au financement réel pour chaque trimestre. Toutefois, le rapport ne tenait pas compte des cibles de service ni du nombre réel de jeunes bénéficiant des services. Le Ministère nous a dit qu'il modifierait le rapport pour inclure ces données. Aucune date de mise en oeuvre n'avait été fixée au moment de notre suivi. Néanmoins, les fonctionnaires du Ministère nous ont dit que, selon leur expérience, tous les organismes sont différents du point de vue de la structure ou des programmes et services offerts et qu'il est impossible d'établir des coûts unitaires uniformes pour l'un ou l'autre des programmes ou services offerts. Toutefois, cet outil permettra de comparer les organismes qui offrent des programmes ou services similaires à un nombre similaire de personnes.

En juillet 2013, le contrôleur du Ministère a envoyé une note de service aux gestionnaires régionaux pour rappeler au personnel l'obligation de fournir des documents clairs à l'appui des rajustements approuvés au financement. Un nouveau formulaire a été élaboré et distribué le 17 juillet 2013

pour faire en sorte que la documentation des rajustements du financement soit suffisante, pertinente et cohérente dans toutes les régions. Le Ministère a indiqué que la conformité était surveillée dans le cadre du cycle normal des contrats pour les paiements de transfert.

Surveillance des établissements de garde/détention par le Ministère

Recommandation 6

Afin de s'assurer que l'inspection annuelle des établissements et le processus de délivrance des permis ont pour résultat de garantir un milieu de vie sûr où les adolescents peuvent recevoir des services et programmes efficaces, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- réviser la liste de contrôle pour les inspections afin d'éliminer les éléments redondants et insister davantage sur la qualité des programmes et services offerts;

État : En voie de mise en oeuvre.

- veiller à améliorer l'uniformisation de la collecte et de la consignation des données, ainsi que des rapports des constatations issues des inspections;

État : En voie de mise en oeuvre.

- lorsque des problèmes de conformité graves sont constatés, s'assurer qu'un suivi approprié est effectué en temps opportun;

État : En voie de mise en oeuvre.

- envisager d'exiger que les personnes travaillant dans un établissement de garde/détention pour adolescents fassent l'objet d'une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne, incluant une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, tous les cinq ans et non seulement à l'embauche initiale.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En octobre 2012, le Ministère a mis en oeuvre une version révisée de la liste de contrôle aux fins d'utilisation dans le cadre de l'inspection des établissements et de l'examen de la délivrance des permis. La nouvelle liste correspond au tiers de l'ancienne liste utilisée au moment de notre audit. Le Ministère a déclaré que toutes les exigences du guide, des dispositions législatives et de la politique ministérielle pour les services de justice pour la jeunesse continuaient de figurer dans la liste et qu'il n'y avait aucun élément redondant. Nous avons examiné la version révisée de la liste de contrôle et conclu que la liste, malgré son amélioration, n'insistait toujours pas sur la qualité des programmes et services offerts aux adolescents afin de réduire le risque de récidive. Le Ministère nous a informés que l'évaluation des programmes et des services commencerait quand le personnel responsable de la prestation des programmes aura reçu la formation sur le nouveau cadre d'évaluation des programmes en octobre 2014. Il nous a indiqué que les programmes et services offerts dans les établissements qu'il administre seraient les premiers évalués et que ces évaluations seraient terminées d'ici décembre 2014.

En octobre 2012, le Ministère avait exigé que toutes les régions utilisent la nouvelle liste de contrôle automatisée pour effectuer les examens de la délivrance des permis afin d'uniformiser la collecte des données. De plus, en mai 2013, le Ministère a conçu des rapports pour analyser les activités de délivrance de permis et leurs résultats et a mis ces rapports à la disposition des régions pour appuyer la surveillance à l'échelle de la division ainsi que l'analyse des tendances et la détermination des mesures correctives. Les rapports comprennent notamment le nombre de résidents interviewés, le nombre de dossiers examinés, une liste des cas de non-conformité à la loi observés au moment de l'inspection et une ventilation de ces cas par thème. Le Ministère prévoit que ces rapports faciliteront l'exécution d'un suivi en temps opportun quand des problèmes de conformité sont relevés. Au moment de notre suivi, le Ministère

prévoyait d'effectuer à l'automne 2015 un examen postérieur à la mise en oeuvre.

Le Ministère nous a informés qu'il avait instauré en juin 2014 un processus amélioré de vérification des antécédents qui comprenait des vérifications du renseignement, du crédit, de la fréquentation des sites Internet et des sites de réseautage social et des infractions relatives à la conduite d'un véhicule, une analyse des empreintes digitales de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ainsi qu'une vérification par Interpol dans le cas des personnes qui ont vécu à l'étranger. Toutefois, les vérifications améliorées seraient effectuées seulement au moment de l'embauche et seulement pour les agents des services aux jeunes qui travaillent dans les établissements de garde/détention administrés directement par le Ministère. Les agents des services aux jeunes et les autres personnes qui travaillent auprès des jeunes dans les établissements administrés par des organismes tiers continueraient de devoir faire l'objet d'une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) seulement à l'embauche. Le Ministère nous a dit qu'il évaluait les bienfaits et les risques associés au fait d'exiger que les personnes travaillant dans un établissement de garde/détention pour adolescents fassent l'objet d'une vérification des antécédents par le CIPC, y compris une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, tous les cinq ans et non seulement à l'embauche initiale. Il avait décidé de ne pas imposer cette exigence au personnel des établissements administrés par le Ministère ou par un organisme. Le Ministère a ajouté qu'il considérait comme adéquate la politique obligeant ses employés à déclarer toute nouvelle accusation ou déclaration de culpabilité. Cette politique ne s'étend pas aux agents des services aux jeunes et aux autres personnes qui travaillent avec des jeunes dans les établissements administrés par un organisme. Ces personnes seraient tenues de déclarer toute nouvelle accusation ou déclaration de culpabilité seulement si l'organisme employeur l'exige.

Mesure du rendement et rapports

Recommandation 7

Pour pouvoir évaluer l'efficacité du programme des services de justice pour la jeunesse et en rendre compte, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit élargir la mesure des taux de récidive pour tenir compte de la majorité des adolescents qui passent par le programme et lui permettre de mieux déterminer quels services, programmes et organismes de prestation semblent avoir le meilleur taux de réussite au fil du temps.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2012, nous avons indiqué que le Ministère ne faisait en réalité aucun suivi des récidives de plus de 80 % des adolescents qui étaient passés par le programme des services de justice pour la jeunesse. Pour l'exercice 2010-2011, les groupes exclus du calcul comprenaient tous les adolescents gardés en détention jusqu'à leur procès, tous les adolescents déjudiciarisés grâce à des sanctions extrajudiciaires, plus de 90 % des adolescents confiés à des établissements de garde et environ

les deux tiers des adolescents ayant reçu une peine de surveillance communautaire. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait toujours pas élargi la mesure des taux de récidive pour tenir compte de la majorité des adolescents qui passent par le programme.

Le Ministère nous a plutôt informés qu'il prévoyait de consulter des universitaires sur les mesures de la récidive et de modifier son approche à cet égard d'ici la fin de l'exercice 2014-2015. Par ailleurs, dans le cadre de sa stratégie en matière de données, le Ministère a déterminé trois mesures des résultats en plus de la réduction de la récidive, à savoir l'amélioration du fonctionnement et des comportements sociaux positifs, le renforcement des compétences et des aptitudes et l'augmentation de l'engagement des jeunes auprès des services de soutien. Le Ministère a en outre établi des indicateurs pour chaque résultat. Il nous a informés que les outils pour faire le suivi de ces résultats et en rendre compte avaient été développés et qu'ils avaient été mis en oeuvre en octobre 2014. Des cibles précises pour les indicateurs de rendement seraient établies au cours de l'exercice 2015-2016.