

Programme des services aux jeunes contrevenants

3.05

Le programme des services aux jeunes contrevenants (le «Programme») est administré par le ministère des Services sociaux et communautaires sous le régime de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* de l'Ontario et de ses règlements. Il concerne principalement les jeunes âgés de 12 à 15 ans qui ont été inculpés en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants* (loi fédérale) pour une infraction au *Code criminel du Canada* ou en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Les jeunes contrevenants âgés de 16 ou 17 ans à la date de l'infraction relèvent du ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels. Les enfants de moins de 12 ans ne peuvent être inculpés d'une infraction et sont traités hors du cadre législatif applicable aux jeunes contrevenants; règle générale, ils sont confiés aux sociétés d'aide à l'enfance.

Le Programme vise à protéger la société au moyen d'un ensemble de moyens d'intervention assurant la protection et la sécurité des jeunes contrevenants et de fournir à ces derniers l'aide, le soutien et l'encouragement nécessaire pour qu'ils deviennent des citoyens respectueux des lois.

Le Programme a pour responsabilité première de veiller à ce que les jeunes contrevenants observent les ordonnances du tribunal pour adolescents, qui prennent la forme de décisions ou d'ordonnances de détention résultant de procédures judiciaires, ou encore d'une mesure de rechange imposée comme sanction sur recommandation du procureur de la Couronne. Au cours de l'année financière 1995-1996, le Programme a fonctionné à pleine capacité ou presque. Voici les indicateurs de service du Programme selon le type d'ordonnance du tribunal :

Indicateurs de service par type d'ordonnance

	Compte quotidien moyen	Admissions par an	Jours de garde/déten- tion par an	Séjour moyen sous garde/en détention
Garde en milieu ouvert*	413	3 456	150 834	44
Garde en milieu fermé*	260	2 222	94 743	43
Détention en milieu ouvert*	144	5 112	52 494	10
Détention en milieu fermé*	110	4 327	39 968	9
Probation et travail communautaire	—	8 561	—	
Mesures de rechange	—	5 962	—	
Totaux	927	29 640	338 039	

* La détention est un placement en établissement avant l'audience judiciaire ou sur renvoi d'un tribunal tandis que la garde découle des conditions énoncées dans la décision du tribunal.

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires

Depuis notre dernière vérification en 1993, nous avons constaté que les admissions par an aux programmes de garde et de détention sont en hausse d'environ 43 pour 100 tandis que le total des jours de garde et de détention est en baisse d'environ 7 pour 100. Par conséquent, un plus grand nombre de jeunes sont admis aux programmes de garde et de détention, mais pour des séjours moins longs en moyenne.

Au cours de l'année financière 1996-1997, le ministère a consacré 127 millions de dollars aux services aux jeunes contrevenants, dont 79 millions en paiements de transfert versés à une centaine d'organismes. La part du gouvernement fédéral, dans le cadre de l'entente à frais partagés sur les jeunes contrevenants, s'élevait à quelque 24 millions de dollars.

OBJECTIFS ET PORTÉE

Notre objectif de vérification consistait à évaluer le caractère adéquat des méthodes appliquées par le ministère pour

- faire respecter les exigences de la loi et des tribunaux, de même que les politiques et procédures du Programme; et
- s'assurer que le Programme est mis en oeuvre en se souciant des coûts, de l'efficacité et de l'efficience.

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des lignes directrices et procédures administratives du ministère, ainsi que des entrevues avec les employés concernés de l'administration centrale, des bureaux de secteur et des organismes. Nous avons aussi examiné un échantillon représentatif des dossiers de cas pour déterminer si la documentation qui s'y trouvait était conforme aux exigences du ministère, ainsi qu'un échantillon représentatif des dossiers d'organismes bénéficiant de paiements de transfert, et nous avons visité les installations des organismes, dans les cas où nous avons jugé à propos de le faire.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons également examiné les plans de vérification et les rapports connexes de la Direction de la vérification intégrée et des enquêtes. Il nous a toutefois été impossible de réduire la portée de la vérification étant donné que la Direction n'a publié aucun rapport sur l'administration du Programme au cours des deux dernières années.

CONSTATATIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

3.05

Au cours de la vérification précédente du Programme, en 1993, nous avons fait état d'un certain nombre de préoccupations concernant la documentation contenue dans les dossiers de cas, le financement des organismes bénéficiant de paiements de transfert et l'inspection des établissements. Bien que le ministère, en règle générale, ait accepté nos recommandations, nous avons constaté au cours de la présente vérification que l'on n'a pas donné suite à de nombreuses recommandations.

Il demeure nécessaire de renforcer les procédures administratives du ministère pour veiller à ce que soient observées les exigences de la loi et des tribunaux, de même que les politiques et procédures du Programme.

Le ministère doit notamment veiller à ce que

- s'il y a lieu, des plans de gestion de cas et des évaluations des besoins et des risques relatifs aux jeunes contrevenants soient établis et mis à jour en temps utile;
- les dossiers de cas renferment la documentation nécessaire attestant que toutes les conditions des ordonnances de probation et de travail communautaire ont été observées;
- les superviseurs des agents de probation examinent un échantillon des dossiers de chaque agent, pour en vérifier la conformité aux normes documentaires, et fassent rapport des résultats de l'examen; et
- les inspections liées à la délivrance annuelle des permis aux établissements pour jeunes contrevenants comprennent une vérification du respect par l'établissement des normes prévues par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, ainsi que des exigences supplémentaires prescrites par le *Guide des services aux jeunes contrevenants*.

Pour ce qui est du souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans l'exécution du programme, le ministère doit

- évaluer avec un oeil critique la demande de financement de l'organisme pour s'assurer que les affectations de fonds approuvées correspondent aux services fournis;
- déceler et récupérer en temps utile les excédents budgétaires;
- dans la mesure du possible, appliquer et évaluer les indicateurs de résultats du programme en question pour en déterminer l'efficacité.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

CONFORMITÉ À LA LOI, AUX ORDONNANCES DES TRIBUNAUX ET AUX POLITIQUES ET PROCÉDURES DU MINISTÈRE

On s'attend à ce que le Programme veille non seulement à s'assurer que les jeunes observent les ordonnances du tribunal pour adolescents, mais leur donnent aussi le plus d'occasions possible de se réadapter en leur offrant des programmes qui correspondent à leurs besoins. Pour répondre à ces attentes, la Division des services à l'enfance, à la famille et à la collectivité a élaboré des normes et des lignes directrices relatives à l'exécution des programmes, que l'on retrouve dans le *Guide des services aux jeunes contrevenants*. Tous les fournisseurs de services sont tenus de respecter les dispositions du Guide.

Par suite d'un verdict de culpabilité, le «cas» est confié à un agent de probation qui assume toutes les responsabilités de la gestion de cas. On dénombre environ 210 agents de probation dans les 68 bureaux de probation qui relèvent des 12 bureaux de secteur. La gestion de cas comprend notamment la coordination des services nécessaires et la consignation au dossier des renseignements exigés. Dans la plupart des cas, le dossier doit comprendre la documentation suivante : les ordonnances portant décision, les rapports prédécisionnels demandés par le juge, les évaluations de risques et de besoins, les plans de gestion de cas, les programmes de soins relatifs aux ordonnances de garde pendant plus de 30 jours et les notes de l'agent de probation sur le cas.

GESTION DES CAS

Un plan de gestion de cas et une évaluation des risques et des besoins doivent être préparés par un agent de probation pour chaque contrevenant qui a fait l'objet d'une décision entraînant la garde ou la mise sous probation. Ce plan comprend une évaluation individualisée des besoins et du niveau de risque, les objectifs particuliers fixés au jeune contrevenant, la façon dont ces objectifs seront atteints et la méthode permettant d'évaluer leur atteinte. Le plan doit être mis à jour périodiquement jusqu'à la fermeture du dossier ou le transfert du contrevenant à un autre bureau de probation et doit aussi préciser les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés.

À l'heure actuelle, et ce pour tous les jeunes contrevenants, le ministère exige seulement que le plan de gestion de cas et l'évaluation des risques et des besoins soient préparés dans les 30 jours suivant la réception de la décision du tribunal pour adolescents. En vertu des changements proposés, l'évaluation et le plan de gestion de cas devront toutefois être achevés dans les quatre à six semaines suivant la date de la décision. Des mises à jour, tant de l'évaluation que du plan de gestion, doivent aussi être faites périodiquement en fonction du niveau de risque que présente le jeune contrevenant. Par exemple, si le risque de récidive est élevé, une mise à jour est exigée tous les trois mois. Les évaluations et plans de gestion, une fois achevés, doivent tous être examinés et approuvés par le superviseur de l'agent de probation.

3.05

Un programme de soins doit également aussi être préparé pour chaque jeune contrevenant placé dans un établissement de garde pour plus de 30 jours. Le programme de soins fournit un cadre pour la planification et la surveillance des services assurés au jeune contrevenant pendant la période de garde et pour la réaction du jeune à ces services. Le cas échéant, le programme de soins doit être préparé dans les 30 jours suivant l'admission à l'établissement et mis à jour à chaque trimestre. En outre, le rapport de libération du jeune contrevenant doit être préparé dans les 30 jours suivant sa remise en liberté.

Au cours de notre dernière vérification, en 1993, nous avons constaté qu'un certain nombre de dossiers de jeune contrevenant ne comprenaient pas les «plans de gestion de cas» nécessaires ou les mises à jour exigées. Le ministère s'attendait toutefois à une amélioration de la conformité aux exigences documentaires par suite de l'intégration, en 1994, d'un outil appelé «Évaluation des risques et des besoins et plan de gestion des cas» au Système d'information stratégique sur les jeunes contrevenants (SISJC).

À l'examen d'un échantillon représentatif de dossiers de jeunes contrevenants, nous avons toutefois constaté à maintes et maintes reprises que la documentation au dossier n'était toujours pas conforme aux exigences du ministère. Dans la majorité des dossiers, au moins une des exigences documentaires ci-après n'était pas satisfaite.

Document obligatoire manquant

Documentation exigée	% des dossiers où il manquait au moins un document
Plans de gestion de cas et évaluation des risques et des besoins, y compris les mises à jour	58%
Programmes de soins, y compris les mises à jour	22%
Ordonnances des tribunaux	4%

Source : Bureau du vérificateur provincial

En outre, notre examen des données du SISJC pour l'ensemble de la province, en date de décembre 1996, nous a permis de recenser 8 400 dossiers actifs de jeunes contrevenants nécessitant une évaluation des risques et des besoins ainsi qu'un plan de gestion de cas. De plus, nous avons constaté pour 840 de ces dossiers que l'évaluation initiale des risques et des besoins ou le plan initial de gestion de cas n'avait pas été établi au cours des six semaines suivant la date de la décision. La mise à jour du plan et de l'évaluation était également en retard dans 2 300 autres dossiers. Par exemple, nous avons constaté que le retard moyen s'élevait à quatre mois pour la mise à jour des plans et des évaluations des jeunes contrevenants à risque élevé. La dernière évaluation remontait donc à sept mois étant donné qu'il faut procéder à l'évaluation à tous les trimestres.

Dans 7 100 dossiers actifs, au moins une évaluation des risques et un plan de gestion de cas avaient été établis. Cependant, dans le SISJC, on constate l'absence de l'approbation écrite du superviseur dans 1 300 dossiers (18 pour 100 des cas). Dans le même ordre d'idées, on constate que les plans de gestion de cas et les évaluations des risques et des besoins n'avaient pas été examinés et approuvés par le superviseur dans plus de 550 dossiers fermés apparaissant au SISJC.

Recommandation

Pour démontrer et faire en sorte que les services fournis conviennent aux besoins du jeune contrevenant, le ministère doit s'assurer que toute la documentation nécessaire relative à la gestion des cas soit établie et mise à jour en temps utile.

Réponse du ministère

Le ministère convient que la documentation nécessaire pour la gestion de cas, notamment les plans de gestion de cas et les évaluations des risques et des besoins, devrait être établie en temps utile.

Le ministère a déjà prévu des normes pour la documentation et la gestion de cas dans le Guide des services aux jeunes contrevenants, en vertu desquelles les documents relatifs à la gestion de cas doivent être établis en temps utile et les superviseurs des agents de probation doivent périodiquement procéder à la supervision des cas et à l'examen des dossiers, puis signer les documents en guise d'approbation.

Cette année, le ministère mettra également en place un mécanisme permettant de vérifier la conformité aux normes dans tous les secteurs du Programme.

RESPECT DES ORDONNANCES DES TRIBUNAUX

Nous avons conclu que les dossiers du ministère étaient suffisamment documentés pour démontrer l'application des ordonnances de garde et des mesures de rechange.

Cependant, lorsque la décision prévoyait une période de probation ou du travail communautaire, 29 pour 100 des dossiers examinés ne contenaient pas la documentation nécessaire démontrant que toutes les conditions de la décision avaient été satisfaites. Par exemple, dans bien des cas, la documentation était insuffisante pour démontrer que les agents de probation avaient fourni aux jeunes contrevenants des services de counseling ou une thérapie, ou avaient examiné les registres de fréquentation scolaire et les rapports périodiques exigés en vertu des conditions de probation.

Pour satisfaire aux exigences des ordonnances de travail communautaire, les jeunes contrevenants sont normalement jumelés à des particuliers ou à des organismes. Le ministère doit ensuite faire confirmer par écrit que le travail a bel et bien été accompli. Cependant, pour un tiers des dossiers examinés, on constate l'absence de confirmation écrite ou d'autres pièces attestant que l'ordonnance de travail communautaire a été exécutée. En outre, le ministère n'a aucune ligne directrice précisant le type de placement approprié pour le travail communautaire ou le type d'activité acceptable pour l'exécution d'une ordonnance de travail communautaire. Dans un bureau de secteur, nous avons également constaté que les jeunes contrevenants avaient droit, en cas de bonne conduite et pour le temps nécessaire aux déplacements, à une réduction du nombre d'heures de travail communautaire requises. Cela est incompatible avec les ordonnances de travail communautaire rendues par le tribunal pour adolescents.

3.05

Recommandation

Le ministère doit s'assurer que chaque dossier renferme la documentation pertinente démontrant que toutes les ordonnances applicables du tribunal pour adolescents ont été respectées. En outre, le ministère doit justifier en détail l'usage de son pouvoir discrétionnaire pour les placements découlant des ordonnances de travail commu-nautaire.

Réponse du ministère

Le ministère convient que les dossiers de gestion de cas doivent renfermer la documentation pertinente permettant de démontrer qu'on a respecté les ordonnances des tribunaux, y compris les ordonnances de travail communautaire administrées par l'entremise d'organismes externes.

Les procédures du ministère s'articulent autour du non-respect des ordonnances, lequel doit être expressément constaté et faire l'objet d'un suivi. Quand l'ordonnance expire, le dossier doit faire état en détail de son respect ou de son non-respect par le jeune, des mesures prises par l'agent de probation en cas de non-respect et de la situation du jeune au moment de l'expiration.

Ces attentes sont confirmées dans la version révisée du Guide des services aux jeunes contrevenants. Toute la documentation relative à la gestion des cas sera contrôlée périodiquement grâce à une surveillance régulière et à des vérifications de conformité.

NOTES DE RAPPEL

Lorsque la décision touchant un jeune contrevenant est consignée au SISJC, le système produit automatiquement des notes de rappel des dates d'échéance de l'évaluation initiale des risques et des besoins et du plan initial gestion de cas ainsi que des dates de mise à jour. Les agents de probation peuvent donc recourir à ce système pour savoir quand préparer les évaluations et les plans de gestion et quand faire les mises à jour.

Nous avons constaté que de nombreux agents de probation n'utilisaient pas cette fonction du système pour connaître les dates d'échéance des rapports initiaux et des mises à jour. En décembre 1996, les rapports sur les notes de rappel du SISJC indiquaient qu'environ 460 évaluations et plans de gestion de cas initiaux et 3 500 mises à jour étaient en retard. En moyenne, les rapports et les mises à jour étaient en retard d'environ de cinq mois.

Nous avons aussi constaté que le système permettait aux agents de probation

- de supprimer ou de modifier arbitrairement les notes de rappel des dates d'échéance produites par le système;
- de modifier en tout temps la date réelle d'établissement d'une évaluation et d'un plan de gestion dans le SISJC en inscrivant sur le rapport une date antérieure à son examen et à son approbation écrite par le superviseur.

Recommandation

Pour faire en sorte que la documentation nécessaire à une gestion efficace des cas soit préparée et mise à jour en temps utile, le ministère doit rappeler aux agents de probation

- **que la fonction rappel du Système d'information stratégique sur les jeunes contrevenants, bien que facultative, doit être utilisée pour contrôler les dates d'échéance des plans de gestion de cas et des évaluations des risques et des besoins;**
- **que les notes de rappel non exécutées doivent être satisfaites en temps utile.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît l'importance d'établir dans les délais prescrits la documentation relative à la gestion des cas.

La version révisée du Guide des services aux jeunes contrevenants précise les responsabilités des agents de probation en ce qui a trait à la documentation nécessaire à la gestion de cas. Le ministère reconnaît que la fonction rappel du système est un outil à leur disposition pour connaître les dates d'échéance des rapports.

Le ministère fera mieux respecter ses exigences relatives à la préparation dans les délais de la documentation grâce à une surveillance régulière et à des vérifications de conformité périodiques. En outre, au moyen du Guide sur les pratiques de bureau ayant trait au Système d'information stratégique sur les jeunes contrevenants, le ministère fera en sorte que les agents de probation soient conscients du fait que la fonction rappel du système peut être utilisée pour connaître les dates d'échéance.

ÉTUDE DES DOSSIERS DE CAS

En vertu de la politique du ministère, les superviseurs des agents de probation sont tenus de procéder, sur une base trimestrielle, à un examen détaillé d'un échantillon de dossiers de cas pour en vérifier la conformité avec les normes applicables à la documentation et à la gestion des cas. Cependant, la politique ne précise pas ce que cet examen doit englober, ni quels documents doivent être produits à la suite de cet examen.

Nous n'avons pu trouver dans les dossiers aucun document ou autre élément probant démontrant que les examens nécessaires des dossiers de cas avaient été effectués. Cela est particulièrement inquiétant, compte tenu des lacunes dont nous avons fait mention en ce qui concerne les dossiers. Au moment de notre vérification, nous avons toutefois constaté qu'un bureau de secteur avait élaboré et utilisé une liste de contrôle normalisée en vue d'assurer l'uniformité des examens de dossiers de cas.

3.05

Recommandation

Pour veiller à ce que la politique du ministère soit respectée et que les agents de probation exécutent leurs tâches de façon satisfaisante, le

ministère doit exiger que leurs superviseurs examinent un échantillon représentatif des dossiers de jeune contrevenant attribués à chaque agent de probation et documentent de façon adéquate et uniforme les résultats de leurs études.

Réponse du ministère

Le ministère convient que les dossiers de gestion de cas doivent être examinés périodiquement par les superviseurs des agents de probation.

Le ministère a approuvé les nouvelles normes du Guide des services aux jeunes contrevenants, prévoyant la surveillance, sur une base régulière, de tous les agents de probation dans le cadre de la gestion courante du rendement. Les éléments recommandés concernant l'examen des dossiers font partie des attentes. Il faudra dresser des comptes rendus des résultats et les utiliser, s'il y a lieu, pour améliorer le rendement.

DÉLIVRANCE DE PERMIS AUX ÉTABLISSEMENTS

Les dispositions sur la délivrance de permis que renferment les règlements pris en application de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* fixent les normes minimales acceptables pour la prestation de soins dans les établissements pour enfants. Il appartient donc au ministère d'inspecter les établissements pour jeunes contrevenants et de leur délivrer un permis pour s'assurer qu'ils observent les règlements et se conforment notamment aux normes de sécurité-incendie et aux normes sanitaires.

Notre étude des dossiers sur la délivrance des permis aux établissements pour jeunes contrevenants indique que les examens relatifs à la délivrance des permis sont à jour et que les établissements satisfont aux exigences de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

Cependant, tel que nous l'avons mentionné en 1993, les normes supplémentaires applicables aux établissements qui sont prescrites dans le *Guide des services aux jeunes contrevenants* n'ont pas encore été intégrées à la liste de contrôle utilisée dans le cadre des inspections, et ce même si le ministère avait mentionné à l'époque qu'il prendrait les mesures nécessaires à cet égard. Les inspecteurs nous ont donc informés qu'ils ne vérifient pas, à l'heure actuelle, si les établissements se conforment aux exigences supplémentaires du Guide, notamment en ce qui a trait à la réduction du rapport résidents-employé, au maintien d'un nombre minimal de deux employés éveillés pendant la nuit, à l'utilisation, à la formation, à la supervision et à l'assurance des bénévoles, et au recours aux méthodes de contention mécaniques et physiques.

Recommandation

Le ministère doit s'assurer que les normes supplémentaires prescrites dans le *Guide des services aux jeunes contrevenants* soient intégrées au processus d'inspection des établissements pour jeunes contrevenants et de délivrance de permis.

Réponse du ministère

Le ministère convient que les normes édictées dans le Guide des services aux jeunes contrevenants doivent être intégrées à la liste de contrôle utilisée aux fins de la délivrance des permis.

Le ministère mettra en oeuvre un mécanisme de vérification de la conformité qui comprendra l'intégration à la liste de contrôle utilisée aux fins de la délivrance des permis les normes prescrites dans le Guide des services aux jeunes contrevenants et les exigences de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.

INCIDENTS GRAVES

Le ministère exige que tous les établissements signalent dans les 24 heures les décès, les blessures graves, les agressions et les mauvais traitements infligés aux résidents. Par suite des observations formulées dans notre rapport de 1993, le ministère a modifié la procédure de signalement des incidents graves et a publié à cet égard une pochette «Questions et réponses» qui clarifie les définitions et la marche à suivre pour le signalement de ce genre d'incident.

Par conséquent, nous avons constaté que les incidents graves, en règle générale, sont signalés au ministère selon les modalités établies.

SOUCI DE L'ÉCONOMIE, DE L'EFFICACITÉ ET DE L'EFFICIENCE

OBLIGATION DES ORGANISMES DE RENDRE COMPTE

Pour que les organismes bénéficiant de paiements de transfert soient tenus de rendre compte de leur gestion des fonds publics, le Conseil de gestion du gouvernement a émis une directive à ce sujet qui prévoit un cadre comportant quatre étapes : la détermination des attentes, l'adjudication des contrats de services, le contrôle du rendement et, s'il y a lieu, l'adoption de mesures correctives.

Le ministère nous a informés que l'obligation de rendre compte est satisfaite à l'heure actuelle par le biais de la planification des services, des examens relatifs au financement, des rapprochements annuels des dépenses, de l'inspection des établissements et de la délivrance des permis, et des relations de travail du ministère avec les organismes.

FINANCEMENT DES ORGANISMES

Nombre de projets et études du ministère, dont certaines remontent à 1980, ont indiqué que le financement des services devrait être fondé sur une évaluation des priorités et des besoins constatés. En appliquant un tel principe, on s'assurerait que le financement est adapté à la situation et correspond aux services offerts.

Malgré les études antérieures du ministère, les organismes desservant les jeunes contrevenants sont toujours financés en se fondant sur les budgets historiques des dépenses, rajustés en fonction des variations procentuelles générales appliquées à l'ensemble des enveloppes budgétaires, plutôt que sur l'évaluation des priorités et besoins de chaque organisme. En outre, dans les cas où le ministère a approuvé des subventions ponctuelles, il n'y a dans les dossiers que nous avons examinés aucune indication que le ministère a évalué le caractère raisonnable des montants supplémentaires demandés ou approuvés.

Nous avons constaté des écarts de coûts importants pour des services de garde similaires offerts tant par le ministère que par des organismes bénéficiant de paiements de transfert.

Écarts de coûts par type de garde

Type de garde	Coût budgété par jour (pleine occupation) pour les organismes examinés (\$)	Coût moyen par jour par bureau de secteur à l'échelle provinciale, fondé sur les dépenses réelles et l'occupation (\$)
Garde en milieu fermé (assurée par le ministère)	264-353	303-407
Garde en milieu fermé (organismes)	207-349	238-427
Garde en milieu ouvert en vertu de contrats (organismes)	173-305	186-365
Garde journalière en milieu ouvert (organismes)	103-230	103-230

Sources : Données du ministère des Services sociaux et communautaires

Comme l'on s'attend à ce que le coût par jour de garde varie en fonction des besoins du client et de l'ampleur des services fournis, la gamme de coûts susmentionnée est peut-être tout à fait justifiée. Cependant, en l'absence d'information détaillée sur les coûts ou de toute autre analyse exécutée par le ministère, ce dernier n'a pas été en mesure de démontrer le caractère raisonnable de la gamme de coûts ou du coût de chaque programme.

Grâce à notre examen des demandes de financement des organismes et à d'autres examens exécutés dans les locaux mêmes des organismes, nous avons constaté un certain nombre d'éléments douteux dont le caractère raisonnable n'avait pas été évalué. Les exemples qui suivent illustrent nos préoccupations.

-
- Un organisme entièrement financé, qui offre neuf lits en temps normal, a reçu une subvention supplémentaire de 60 000 \$ du ministère au cours de l'année financière 1995-1996 pour fournir un dixième lit. On a toutefois trouvé une place pour ce lit en ne modifiant pas l'aménagement des lieux, avec le résultat que le coût additionnel pour l'organisme a été minime, voire nul.

Notre examen des registres d'occupation de l'organisme a révélé que le dixième lit a servi 50 jours à peine pendant l'année et est demeuré complètement inoccupé pendant six mois. En fait, le nombre moyen d'occupants de l'établissement pendant toute l'année s'élevait à huit seulement.

En 1995-1996, nous avons aussi constaté que l'organisme avait reçu 36 000 \$ pour la location de l'immeuble, soit une hausse de près de 60 p. 100 comparativement à l'année précédente.

- Un autre organisme a reçu 830 000 \$ au cours de l'année financière 1995-1996 pour des «dépenses ponctuelles», sans qu'on ait évalué s'il s'agissait d'un montant raisonnable.

Recommandation

Pour faire en sorte que le financement total du Programme et les dépenses nouvelles soient raisonnables et pertinentes, le ministère doit

- **évaluer le caractère raisonnable de toutes les demandes de financement;**
- **comparer les coûts des programmes similaires. Les écarts de coûts importants devraient par la suite être justifiés avant d'approuver le financement.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la nécessité de définir des critères d'évaluation du caractère raisonnable des demandes de financement. Il justifiera toute évolution de la demande au moment de prendre les décisions annuelles concernant le financement.

Le ministère convient de la nécessité d'évaluer les coûts des programmes comparables. Il est conscient des écarts de financement qui existent pour des personnes ayant des besoins similaires et il reconnaît la nécessité de rationaliser les coûts des services. Dans le cadre de sa stratégie visant à assurer une utilisation efficiente des ressources, le ministère établira des repères provinciaux pour les programmes de soins en résidence, qui prendront la forme de niveaux de soutien auxquels correspondront des fourchettes de financement. Dès que les niveaux provinciaux auront été fixés, le ministère appliquera les niveaux de financement aux services en résidence. Ces limites, qui seront appliquées graduellement au cours d'une période de trois ans, tiendront compte des besoins distincts des résidents et de la nature différente des services reçus.

RAPPROCHEMENT ANNUEL DES DÉPENSES RELATIVES AUX PROGRAMMES (RADP)

Les organismes sont tenus de présenter un Rapprochement annuel des dépenses relatives au programme (RADP), de même que des états financiers vérifiés, au plus tard quatre mois après la fin de l'année financière. Les RADP doivent être examinés et approuvés par le ministère dans les 12 mois qui suivent la fin de l'année financière. Ils visent à permettre de confronter les dépenses réelles totales d'un programme avec le budget approuvé afin de déceler tout excédent qui pourrait exister.

Nous avons constaté que le processus du RADP était inefficace, en règle générale, pour les raisons suivantes.

3.05

- Bien que la plupart des organismes présentent à temps le RADP et les états financiers vérifiés, un bon nombre de ces documents ne sont pas examinés ou approuvés par le ministère dans le délai prescrit d'un an. Par exemple, les RADP d'un certain organisme pour les cinq dernières années n'ont pas été examinés ou approuvés, ce qui a entraîné le non-recouvrement d'excédents déclarés s'élevant à environ 1,5 million de dollars. Le ministère nous a informés que le moment du recouvrement a été reporté en attendant la décision concernant l'orientation future du programme de cet organisme.
- Dans certains cas, le ministère n'a pas relancé les organismes qui n'ont pas présenté leurs RADP ou leurs états financiers vérifiés dans le délai prescrit. Par exemple, au cours des sept dernières années, un certain organisme n'a présenté que deux ensembles d'états financiers vérifiés et trois RADP, lesquels révélaient des excédents se chiffrant à 102 000 \$. Le dernier RADP de l'organisme porte sur l'année financière 1993-1994 et les derniers états financiers fournis remontent à 1992-1993.

Nous avons aussi remarqué que la Direction de la vérification intégrée et des enquêtes avait passé en revue les registres comptables de l'organisme pour 1993-1994 et avait constaté des dépenses additionnelles inadmissibles et déraisonnables totalisant 91 000 \$.

À la fin de notre vérification, le problème, tant pour ce qui est des excédents constatés dans les RADP que pour les dépenses inadmissibles et déraisonnables, demeurerait entier.

Même dans les cas où les RADP et les états financiers vérifiés ont été reçus, examinés et approuvés par le ministère en temps opportun, l'efficacité du processus est douteuse étant donné la non-divulcation de détails nécessaires ou l'absence de notes afférentes aux états financiers permettant de repérer les dépenses déraisonnables ou inadmissibles. Par exemple, grâce à notre examen des dossiers des organismes, nous avons constaté que le ministère :

- n'a exigé depuis 1992-1993 aucune assurance qu'on procéderait à des vérifications pour déterminer si les RADP sont complets et exacts;
- a approuvé les comptes de régularisation pour certaines charges futures, tels que les règlements prévus en matière d'équité salariale, alors que seuls sont admissibles à un remboursement les montants effectivement payés dans les 30 jours de la fin de l'année financière;
- a approuvé le versement de 60 000 \$ au propriétaire-exploitant d'un organisme, au titre de frais d'administration, sans avoir déterminé si ces frais étaient raisonnables.

Recommandation

Pour rendre la procédure de rapprochement des dépenses plus efficace aux fins de l'évaluation du caractère raisonnable des dépenses et de la justification des décisions éventuelles concernant le financement, le ministère doit s'assurer que

- l'information présentée dans les Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes et dans les états financiers vérifiés est suffisamment détaillée pour permettre un examen plus révélateur;
- tous les Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes et tous les états financiers vérifiés des organismes sont reçus, examinés et approuvés dans le délai prescrit.

Réponse du ministère

Le ministère convient que les Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes doivent renfermer suffisamment de renseignements pour permettre de déceler les dépenses inadmissibles.

Le ministère a pris des mesures pour informer les organismes et leurs vérificateurs des politiques financières du ministère. Les feuillets d'instructions sur les Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes, envoyés annuellement à tous les organismes, énoncent notamment toutes les politiques pertinentes et comprennent une liste détaillée des dépenses admissibles ou inadmissibles. Dans le contrat de services signé par les organismes, il est stipulé que l'organisme doit se conformer aux politiques de l'Ontario concernant le traitement des recettes et des dépenses. Les organismes sont donc tenus de déclarer correctement les dépenses et les excédents dans leurs états financiers. Pour permettre aux vérificateurs des organismes d'être mieux renseignés sur ces politiques, le ministère a rédigé un article destiné à être publié par l'Institut des comptables agréés de l'Ontario. L'article en question a été distribué à tous les membres de l'Institut.

Le ministère continue aussi de faire le nécessaire pour étudier tous les résultats des RADP et prendre les mesures qui s'imposent. Il a instauré des mécanismes pour aider à faire respecter ses politiques concernant les RADP. Le ministère intensifiera ses efforts de sensibilisation auprès des organismes et de leurs vérificateurs pour mieux faire connaître ses politiques.

RECOUVREMENT DES EXCÉDENTS

En vertu de la politique actuelle du ministère, les organismes peuvent, moyennant une autorisation préalable, conserver l'excédent au titre des fonds de fonctionnement dans quatre situations : pour éponger les déficits des années antérieures, pour satisfaire de façon ponctuelle à des besoins opérationnels essentiels, pour entreprendre des initiatives en matière de santé et de sécurité ou pour restructurer et rationaliser leur mode de fonctionnement. Cependant, dans les cas où l'excédent de fonctionnement doit être recouvré, la procédure de recouvrement doit être amorcée au plus tard 12 mois après la fin de l'année financière et être exécutée dans les 24 mois suivant la fin de celle-ci.

Nous avons constaté que certains mécanismes de financement entraînant des excédents, de même que les mesures prises à l'égard de ces mêmes excédents, étaient douteux, comme le montrent les exemples ci-après.

3.05

- Le ministère a versé 336 000 \$ à un organisme en 1994-1995 et 1995-1996 pour deux projets distincts.

Au début de 1995-1996, l'organisme en question a reçu 106 000 \$ pour la constitution d'un fonds consacré à l'achat de services supplémentaires pour les jeunes contrevenants à risque élevé au cours des années ultérieures. Le ministère approuvait les demandes d'autres organismes pour la prestation de tels services mais leur demandait de transférer les fonds nécessaires. Les 106 000 \$ en question ont toutefois été versés même si l'organisme avait déjà accumulé un excédent de 71 000 \$ pour le même type de financement au cours des années précédentes. Pour la période d'avril 1995 à décembre 1996, nous avons constaté que les sommes puisées à même ce fonds totalisaient seulement 38 000 \$ environ, d'où un excédent de 139 000 \$. Par surcroît, le ministère n'a pas tenu de registres permettant de confronter les montants versés à l'organisme avec ceux transférés aux autres organismes et ainsi de déterminer le solde non dépensé.

Le deuxième projet implique un versement ponctuel de 230 000 \$ fait en 1994-1995 pour des fins non précisées. Bien que les fonds n'aient pas été dépensés, l'organisme a conservé l'argent jusqu'à ce que l'excédent soit constaté, en novembre 1996, et soit alors transféré à une brochette d'organismes pour diverses fins.

- Un autre organisme a reçu 193 000 \$ en 1991-1992 pour créer un fonds de transport. Ce fonds a été supprimé en mars 1995 et l'argent a été déclaré excédentaire, étant donné que l'organisme n'avait fait aucune dépense à même le fonds. Au moment de notre vérification, l'organisme avait obtenu l'autorisation de puiser 109 000 \$ à même le fonds pour d'autres fins.

En raison de l'absence d'information détaillée sur les coûts ou d'une analyse des coûts par programme, le personnel du ministère était incapable de déterminer si l'autorisation accordée aux organismes de conserver les excédents des années financières antérieures était justifiée ou conforme aux quatre critères établis en ce qui concerne la conservation des excédents. En outre, nous sommes d'avis qu'une politique de prudence à l'échelle gouvernementale exigerait le recouvrement de tous les excédents budgétaires des années antérieures, lesquels serviraient à réduire le déficit.

Recommandation

Le ministère doit se pencher sur les mécanismes de financement des organismes qui entraînent des excédents budgétaires à la fin de l'année financière et établir une procédure pour recouvrer ces excédents.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la nécessité de rendre compte du recouvrement des excédents. Il a déjà pris des mesures pour assurer la présentation en temps utile des rapports concernant les Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes et le recouvrement des excédents, conformément à la politique du ministère à ce sujet.

EFFICACITÉ DES PROGRAMMES

Peu après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, en 1985, le ministère a retenu les services d'un expert-conseil pour mener une étude visant à évaluer l'application de la Loi. Le mandat de l'expert-conseil impliquait de définir des objectifs réalistes et mesurables pour le Programme, de même que des indicateurs de performance adaptés aux diverses fonctions, telles que la garde, la probation, les mesures de rechange et le travail communautaire.

Par suite de notre rapport de 1993, le ministère a reconnu la nécessité de mieux évaluer l'efficacité du Programme. Le ministère a aussi mentionné que le *Cadre stratégique des services financés aux termes de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille* proposait l'élaboration d'indicateurs de résultats pour mieux évaluer l'efficacité des divers programmes destinés aux jeunes contrevenants.

Cependant, au moment de la présente vérification, le ministère n'avait toujours pas d'indicateurs de résultats lui permettant d'évaluer l'efficacité, à l'échelle provinciale, des programmes destinés aux jeunes contrevenants. Le personnel de l'administration centrale nous a informés que des indicateurs de résultats ont été définis en juin 1995 dans le Cadre stratégique des services à l'enfance mais n'ont jamais été appliqués. Ces indicateurs sont actuellement à l'étude dans le cadre du processus global de restructuration du ministère.

Exception faite des études menées dans certains bureaux de secteur au sujet de la récidive chez les jeunes contrevenants détenus en milieu ouvert ou mis sous probation, le ministère n'a réalisé aucune étude d'envergure provinciale pour déterminer ce qu'il advenait des jeunes contrevenants une fois qu'ils ont purgé leur peine. De telles études constitueraient la première étape du processus d'évaluation de l'efficacité du Programme.

Bien que le personnel du ministère convienne de la nécessité d'assurer un suivi à long terme auprès des jeunes contrevenants après leur remise en liberté pour évaluer le Programme avec précision, on souligne que ce genre d'étude pose des problèmes. Les employés soulignent notamment la difficulté de retracer les jeunes contrevenants qui ont purgé leur peine et le coût élevé d'une telle étude.

3.05

Toutefois, sans ce genre d'évaluation, l'information dont dispose le ministère relativement à la contribution particulière des programmes à la réadaptation des jeunes contrevenants est limitée. L'Assemblée législative est également privée de l'information nécessaire pour déterminer si les programmes offerts constituent un investissement profitable.

Recommandation

Pour déterminer si le programme de services aux jeunes contrevenants est efficace, le ministère doit appliquer et surveiller les indicateurs de résultats déjà élaborés. Dans la mesure du possible, l'évaluation doit aussi viser à mesurer le succès à long terme des divers programmes sur le plan de la réadaptation des jeunes contrevenants.

Réponse du ministère

Le ministère convient de la nécessité d'établir des objectifs et des indicateurs de rendement mesurables et de surveiller de près les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés.

Le ministère procédera par étapes. Dans le cadre de son plan d'activités 1997-1998, il a défini des mesures du rendement pour satisfaire à son obligation de rendre compte au gouvernement et au public. Dans le cadre de ce plan, le ministère passera en revue les objectifs et indicateurs de rendement provisoires pour les jeunes contrevenants. Au fur et à mesure que le ministère élaborera les mesures du rendement, celles-ci seront intégrées au processus d'adjudication des contrats de services.

AUTRE QUESTION

DOTATION EN PERSONNEL

En 1990, une étude du ministère sur la dotation en personnel concluait que les tâches d'un agent de probation liées à la gestion des cas pouvaient être converties en «équivalent charge de travail». Le ministère a défini une charge de travail modèle comportant 42 points d'équivalence, ce qui correspondait alors à environ 28 cas réels.

Depuis 1990, le ministère a apporté un certain nombre de changements à sa politique et adopté divers outils de gestion des cas. Compte tenu de ces changements, la charge de travail repère de 1990 n'est peut-être plus applicable. Nous avons aussi constaté que les agents de probation géraient actuellement de 30 à 70 cas.

Recommandation

Afin de pouvoir mieux évaluer dans quelle mesure les niveaux de dotation en personnel sont raisonnables, en particulier à la lumière des nombreux changements d'orientation dont le Programme a fait l'objet depuis 1990, le ministère doit actualiser ses attentes en ce qui concerne la charge de travail.

Réponse du ministère

Le ministère déterminera si la charge de travail des agents de probation est raisonnable, compte tenu de la demande croissante de services et des ressources restreintes.

Depuis 1990, au fur et à mesure de la réduction des ressources et de l'accroissement du nombre de cas, le ministère a rationalisé les attentes administratives à l'égard des agents de probation en adoptant une évaluation des risques et des besoins et un plan de gestion des cas normalisés. D'autres améliorations devraient avoir lieu en 1997-1998 par suite de la mise à jour des normes documentaires et de la vérification de conformité.