

Services de justice pour la jeunesse

Contexte

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) a la responsabilité de fournir des programmes et services communautaires et de garde aux jeunes Ontariens de 12 à 17 ans qui ont été accusés d'un acte criminel et qui attendent leur procès ou ont été trouvés coupables par le tribunal. Le Ministère offre aussi certains services aux adolescents qui présentent des risques de délinquance. Les services de justice pour la jeunesse visent à réduire la récidive, à améliorer la sécurité dans les collectivités et à prévenir la délinquance juvénile grâce à des programmes de réadaptation, à la responsabilisation des jeunes et à la création d'occasions pour les adolescents à risque.

Moins de 2 % des adolescents de l'Ontario ont eu affaire au système de justice pour la jeunesse. De ceux-là, 75 % sont des garçons.

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 (c'est-à-dire qu'ils devaient généralement se présenter régulièrement à un agent de probation) et les 600 autres étaient pris en charge par un établissement de garde ou de détention pour adolescents – 200 en garde/détention en milieu ouvert

(dans un foyer de groupe au sein de la collectivité) et 400 en garde/détention en milieu fermé (dans un foyer qu'ils n'ont pas le droit de quitter). La durée médiane de prise en charge par le système s'établissait à un an pour les jeunes en probation, à 60 jours pour les jeunes en garde en milieu ouvert, à 40 jours pour les jeunes en garde en milieu fermé, à quatre jours pour les jeunes en détention en milieu ouvert et à sept jours pour les jeunes en détention en milieu fermé.

Au moment de notre vérification, le Ministère assurait la prestation des services grâce à quatre bureaux régionaux qui veillaient à la coordination et à la gestion des services de justice pour la jeunesse dans tout l'Ontario par l'entremise de 64 bureaux de probation, de près de 500 programmes et services communautaires, de 45 établissements de garde/détention en milieu ouvert exploités par des organismes recevant des paiements de transfert et de 20 établissements de garde/détention en milieu fermé, dont six administrés par le Ministère (les autres étant exploités par des organismes recevant des paiements de transfert). Les établissements avaient une capacité totale d'environ 1 000 lits.

Au cours de l'exercice 2011-2012, le Ministère a consacré 370 millions de dollars aux services de justice pour la jeunesse, dont 168 millions en paiements de transfert versés à quelque 200 organismes

communautaires. La part du gouvernement fédéral, au titre de diverses ententes à frais partagés, s'élevait à 67 millions de dollars.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) avait mis en place des procédures adéquates de surveillance et de gestion des services à l'enfance et à la jeunesse pour s'assurer que :

- les exigences de la loi et des tribunaux, ainsi que les politiques et les procédures des programmes, sont respectées;
- les ressources financières et humaines sont gérées de façon rentable;
- le Ministère évalue l'efficacité de ses services et programmes et en rend compte.

La haute direction du Ministère a examiné et approuvé notre objectif de vérification et les critères de vérification connexes. Notre vérification incluait l'examen et l'analyse de dossiers et documents et des politiques et procédures administratives pertinentes, ainsi que des discussions avec le personnel compétent de l'administration centrale et des trois bureaux régionaux et quatre bureaux de probation du Ministère que nous avons visités. Nous avons aussi visité différents établissements de garde/détention des jeunes en milieu ouvert et fermé administrés directement par le Ministère ou par des organismes recevant des paiements de transfert. Nous avons aussi employé un certain nombre de techniques de vérification informatisées pour analyser les dossiers des adolescents afin d'évaluer certains volets de la gestion de cas.

Nous avons aussi rencontré le personnel du Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes pour connaître son point de vue sur les services de justice pour la jeunesse et nous avons examiné ses derniers rapports sur les pratiques en vigueur dans deux établissements de

garde/détention. Nous n'avons pas réalisé de sondages détaillés dans des établissements, parce que l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes et l'équipe de vérification interne du Ministère avaient déjà effectué des examens dans certains établissements au cours des dernières années.

LIMITATION DE LA PORTÉE DE LA LOI

Pour protéger la vie privée des jeunes, la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (la Loi), de compétence fédérale, restreint l'accès aux dossiers criminels des adolescents aux personnes précisées dans la Loi ou aux personnes désignées par le gouverneur général du Canada ou par le lieutenant-gouverneur de la province compétente. La Loi ne désigne pas le vérificateur général de l'Ontario comme une personne ayant le droit de consulter les dossiers criminels des adolescents. En conséquence, lorsque nous avons effectué une vérification des sociétés d'aide à l'enfance en 2006, nous avons demandé et obtenu un décret émis par le lieutenant-gouverneur de l'Ontario pour accéder aux dossiers des adolescents afin de mener notre vérification en conformité de la *Loi sur le vérificateur général*. Avant d'entreprendre la vérification visée par le présent rapport, nous avons confirmé auprès des fonctionnaires du Ministère que ce décret était toujours en vigueur et nous permettait d'accéder aux dossiers des adolescents. Ce décret ne nous donne toutefois pas accès aux dossiers médicaux, psychologiques et psychiatriques constitués en vertu d'évaluations ordonnées par les tribunaux. Ces dossiers sont mis à la disposition des agents de probation et peuvent leur fournir des renseignements très utiles pour décider de la meilleure façon d'assurer la réadaptation des adolescents placés sous leur surveillance et de protéger le public. Comme nous n'avons pas accès à ces rapports, nous n'avons pas évalué la mesure dans laquelle les renseignements qu'ils contiennent ont été pris en compte pour décider des programmes et services offerts aux adolescents qui ont été évalués par ordonnance d'un tribunal aux fins de réadaptation.

Résumé

Depuis dix ans, le programme des services de justice pour la jeunesse a subi des transformations importantes en raison des changements apportés à la législation fédérale et de l'adoption d'une philosophie axée sur la réadaptation en milieu communautaire plutôt qu'en milieu carcéral. Notre étude des pratiques exemplaires a révélé que la tendance, dans les systèmes de justice pour la jeunesse d'autres administrations, a aussi été d'orienter davantage les programmes sur la réadaptation en milieu communautaire. Cette transition comprenait, entre autres, une diminution du nombre de places dans les établissements de garde, une hausse des programmes et services communautaires et la séparation des jeunes des adultes dans les établissements de garde.

De 2005-2006 à 2010-2011, les dépenses totales de programme se sont accrues de 25 % à 30 % alors que le nombre total estimatif de jeunes qui ont bénéficié de services n'a augmenté que de 5 %. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement du Ministère affichent une croissance beaucoup plus rapide que le financement octroyé aux organismes recevant des paiements de transfert, même si ceux-ci ont dû accroître le nombre de programmes et de services fournis en raison de l'orientation sur la réadaptation en milieu communautaire.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La croissance des dépenses de fonctionnement directes est en grande partie attribuable à une augmentation des coûts relatifs à l'effectif. 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, ont connu une hausse notable du nombre d'employés à temps plein. Le personnel travaillant dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère représente plus de 60 % de tous les employés à temps plein du Ministère qui interviennent dans la prestation des services de justice pour la jeunesse. Même si la population quotidienne moyenne des adolescents dans ces établissements a diminué de 37 % entre 2006-2007 et 2010-2011, l'effectif de première ligne a augmenté, le nombre d'agents des services aux jeunes à temps plein affichant une hausse de 50 %. Afin de mieux comprendre ces tendances, le Ministère a retenu les services d'experts-conseils ces dernières années pour examiner les écarts au chapitre des coûts dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert ainsi que les pratiques de dotation dans les établissements administrés par le Ministère.
- En 2010-2011, le ratio d'utilisation des places dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert et en milieu fermé s'établissait à environ 50 %. 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 un moins grand nombre de places dans les établissements existants. Toutefois, malgré ces efforts, le Ministère prévoit qu'en raison de l'adoption d'une philosophie axée sur la réhabilitation en milieu communautaire, le taux d'utilisation global ne sera encore que de 58 % en 2012-2013.
- Le coût quotidien moyen par adolescent dans les établissements de garde/détention varie considérablement d'un établissement à l'autre. Par exemple, en 2011, le coût quotidien moyen par adolescent dans les établissements de garde en milieu ouvert exploités par un organisme communautaire allait de 331 \$ à 3 012 \$. Dans les établissements de garde en milieu fermé exploités par un organisme communautaire, ce coût allait de 475 \$ à 1 642 \$, et de 1 001 \$ à 1 483 \$ dans les établissements administrés par le Ministère.
- En dépit de faibles ratios d'utilisation et de la dotation probablement excessive des établissements en milieu fermé administrés par le

Ministère, ce dernier a engagé en 2010-2011 des frais de 3,9 millions de dollars en heures supplémentaires pour l'ensemble des agents des services aux jeunes et 11,7 millions de dollars supplémentaires pour engager du personnel contractuel en complément des agents des services aux jeunes.

- L'introduction d'un modèle de « gestion de cas unique », en vertu duquel on s'efforce de confier les adolescents au même agent de probation durant tout le temps où ils sont pris en charge par le système ou lorsqu'ils réintègrent le système, constitue une bonne initiative. Notre examen d'un échantillon de dossiers nous a en outre 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 adolescents. Toutefois, bon nombre des évaluations des risques requises et des besoins cernés en matière de réadaptation n'étaient pas consignés, et beaucoup des conditions imposées par un tribunal n'étaient pas respectées, ou il était impossible de savoir si elles l'étaient ou non faute de documentation à l'appui ou parce que la condition n'était pas vérifiable.
- Le nombre de dossiers par agent de probation est passé de 33 en 2005-2006 à 26 en 2010-2011. Même s'il n'y a pas de politique ou de lignes directrices écrites à ce sujet, les chefs des services de probation nous ont dit qu'en règle générale, chaque agent s'occupait auparavant de 30 à 35 dossiers.
- Nous avons constaté une corrélation faible ou nulle entre la cible fixée pour le nombre d'adolescents qui bénéficient de programmes ou de services communautaires et le montant du financement annuel approuvé pour les fournisseurs de services. Nous avons aussi constaté que le nombre réel d'adolescents ayant reçu des services au cours des années antérieures avait peu d'incidence sur le financement approuvé pour l'année suivante.
- Le Ministère vise à offrir aux jeunes des programmes de réadaptation reposant sur des données probantes; il recueille donc les rapports de travaux de recherche universitaires sur les modèles et approches d'intervention les plus efficaces, qu'il appelle la « documentation sur les méthodes efficaces ». Même s'il s'agit là d'une bonne initiative, nous n'avons trouvé aucun document ou autre élément de preuve montrant que les programmes et services offerts aux jeunes étaient effectivement fondés sur des données probantes ou sur les travaux de recherche. Le Ministère suppose que les organismes recevant des paiements de transfert utilisent la documentation sur les méthodes efficaces pour élaborer des programmes et services fondés sur des données probantes, mais les fonctionnaires des bureaux régionaux du Ministère à qui nous avons parlé et qui sont chargés de conclure des ententes avec des fournisseurs de services et d'évaluer les programmes et services offerts ne connaissent généralement pas cette documentation. De plus, comme la majorité des programmes et services sont de nature communautaire, nous nous attendions à ce que le personnel du Ministère visite les établissements pour évaluer les programmes offerts, mais rien n'indiquait que c'était le cas. On nous a dit que le personnel chargé des programmes en région effectuait des évaluations informelles en sollicitant l'avis des agents de probation.
- Les statistiques du Ministère sur la récidive excluent plus de 80 % des jeunes qui ont bénéficié du programme des services de justice pour la jeunesse. Le taux de récidive des jeunes ayant écopé d'une sentence en milieu communautaire et faisant l'objet d'un suivi est demeuré relativement stable à 35 % depuis cinq ans, alors que le taux de récidive des jeunes ayant écopé d'une peine de détention s'est légèrement amélioré et a reculé à 59 %.

- En 2010, le Ministère a lancé un projet pilote de sondages auprès des adolescents qui sortent du système après leur départ d'un établissement de garde/détention et à la fin de leur période de probation. Le Ministère prévoit mettre en oeuvre les deux types de sondage à la sortie à l'échelle de la province l'an prochain.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie les travaux du vérificateur général et de son équipe, ainsi que leurs commentaires sur ce qui pourrait être fait pour améliorer les services de justice pour la jeunesse en Ontario.

Depuis sa création en 2004, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse a transformé son modèle de prestation de services afin de mieux répondre aux besoins des jeunes délinquants ou à risque. Au cours des huit dernières années, le Ministère a réussi à repositionner les services de justice pour la jeunesse d'un système principalement axé sur la garde/détention à un système davantage axé sur la collectivité.

Cette transformation a exigé l'intégration et l'harmonisation de deux systèmes auparavant distincts et le tri des services relevant de différents ministères pour mettre sur pied un système spécialisé de justice pour la jeunesse qui met en oeuvre les principes, les dispositions et les choix de sentences prévus dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (la Loi). Il importe de souligner que le gouvernement fédéral a introduit la Loi pour transformer la stratégie s'appliquant à la justice pour la jeunesse au Canada, afin de réduire le recours à la mise sous garde, d'accroître le recours à des solutions de rechange communautaires, de séparer le système de justice pour la jeunesse de celui des adultes, d'insister sur la déjudiciarisation,

la réadaptation et la réinsertion sociale et de s'attaquer aux causes sous-jacentes des comportements criminels des jeunes.

Le nouveau modèle de prestation des services comprend toute une gamme de services communautaires et de services de garde allant de programmes de prévention ou de déjudiciarisation jusqu'à des programmes de garde et de détention. Le Ministère se sert des travaux de recherche sur les méthodes efficaces pour élaborer des programmes visant à réduire la récurrence, à répondre aux besoins et à réduire les risques de certaines populations cibles comme les jeunes Autochtones et les jeunes ayant des problèmes de santé mentale, et à offrir des programmes adaptés aux garçons et aux filles. Ces travaux de recherche éclairent également l'élaboration de politiques et d'outils et la prestation de services de gestion de cas de probation.

Les politiques et processus du Ministère en matière de surveillance de la conformité et d'utilisation des ressources sont fondés sur :

- les exigences législatives;
- la transition d'une orientation axée sur la garde/détention à une orientation communautaire aux termes de la Loi;
- la nécessité de répondre aux besoins souvent complexes des adolescents afin d'améliorer leurs perspectives d'avenir et de réduire le risque de récurrence;
- la nécessité de garantir la sécurité des adolescents, du personnel et des collectivités.

Un plan stratégique est en place pour orienter les travaux au cours des deux à cinq prochaines années afin de renforcer et d'évaluer les gains réalisés durant la transformation. Le Ministère est fermement décidé à prendre des mesures pour donner suite aux recommandations du vérificateur général afin d'améliorer les services de justice pour la jeunesse en Ontario.

Constatations détaillées de la vérification

TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE JUSTICE POUR LA JEUNESSE

Avant le 1^{er} avril 2003, la judiciarisation et la détermination des peines imposées aux adolescents pour les infractions criminelles commises au Canada étaient régies par la *Loi sur les jeunes contrevenants* de compétence fédérale. Cette loi énonçait notamment les exigences en matière de garde et de surveillance. À l'époque, les services aux contrevenants ontariens âgés de moins de 18 ans relevaient de deux ministères; le ministère des Services sociaux et communautaires prenait en charge les adolescents de 12 à 15 ans (phase 1), et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels s'occupait des adolescents de 16 à 17 ans (phase 2). Les jeunes sous garde de ce dernier groupe étaient souvent logés dans des locaux désignés d'établissements correctionnels pour adultes. Le 1^{er} avril 2003, la *Loi sur les jeunes contrevenants* a été remplacée par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (la Loi). En vertu de l'une des principales dispositions de la Loi, les adolescents sous garde ou en détention doivent être séparés des adultes sous garde ou en détention. Le gouvernement de l'Ontario a donc commencé à planifier la transition des adolescents depuis les établissements pour adultes vers des établissements qui leur sont réservés. De plus, la Loi stipulait que le niveau de garde approprié à un adolescent est celui qui est le moins intrusif, compte tenu de la gravité du délit, des besoins et de la situation de l'adolescent et du risque qu'il représente pour lui-même et pour la société.

Le 1^{er} août 2003, la responsabilité juridique et financière des adolescents de la phase 1, qui relevait jusque-là du ministère des Services sociaux et communautaires, a été confiée au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Le 1^{er} avril 2004, cette responsabilité a encore

une fois été transférée au nouveau ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, afin d'établir une séparation claire entre le système de justice pour la jeunesse et le système pour adultes.

De 2003 à 2009, le système de justice pour la jeunesse a subi les transformations suivantes :

- mutation de près de 1 400 employés du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse;
- réduction nette de 478 places dans les établissements de garde/détention en milieu fermé (élimination de 429 places dans 11 établissements correctionnels pour adultes, ouverture de 252 places dans cinq établissements nouvellement construits réservés aux jeunes et élimination de 301 autres places en raison de la baisse du nombre de jugements d'un tribunal exigeant une garde en milieu fermé);
- réduction de 550 places dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert;
- hausse de 50 % du nombre de programmes et services communautaires.

La prestation de certains services – comme la formation du personnel de garde, les services d'alimentation, les services de technologie de l'information et les services statistiques – continue de relever du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels en vertu d'une entente sur les niveaux de service.

Après l'adoption de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* en 2003, le recours à la garde a enregistré une tendance à la baisse et on a constaté une augmentation du nombre de programmes communautaires visant à réadapter les contrevenants de moins de 18 ans. Les services de police et les procureurs de la Couronne déjudiciarisent les adolescents ayant commis des délits mineurs; dans le cas des adolescents qui passent effectivement par des procédures judiciaires, les sentences de garde sont généralement réservées aux contrevenants ayant commis des crimes graves et aux récidivistes.

PROCESSUS DU SYSTÈME DE JUSTICE POUR LA JEUNESSE

Quand un adolescent est accusé d'avoir commis un crime, le service de police mène une enquête pour déterminer s'il convient de déposer des accusations. Le service de police peut choisir de ne pas déposer des accusations si le délit n'est pas de nature violente et que l'adolescent n'a jamais été condamné. Dans un tel cas, le service de police peut faire appel à d'autres mesures pour détourner le jeune du système de justice pénale. Ces mesures peuvent prendre différentes formes; par exemple, le policier peut décider de ne prendre aucune autre mesure à l'endroit du jeune, de lui donner un avertissement verbal ou de l'orienter vers un des programmes communautaires en place. Même s'il finance certains de ces programmes communautaires, le Ministère n'intervient pas dans la gestion de cas des adolescents déjudiciarisés par la police.

Si l'adolescent est accusé, le procureur de la Couronne peut aussi le déjudiciariser de l'une des façons suivantes :

- en l'aiguillant vers un Comité de justice pour la jeunesse dont le rôle consiste, entre autres, à trouver des services et des personnes au sein de la collectivité pour assurer la surveillance et l'encadrement de l'adolescent;
- en l'aiguillant vers un travailleur social judiciaire auprès des jeunes ayant des troubles de santé mentale, qui peut ensuite l'orienter vers un programme communautaire de santé mentale;
- en lui imposant des sanctions extrajudiciaires, ce qui signifie généralement que le jeune doit se plier à l'une des mesures suivantes : présenter des excuses à la victime ou effectuer une restitution à son endroit, rédiger un essai à propos de son comportement délinquant, faire un don à un organisme de bienfaisance, effectuer du travail bénévole au profit de la collectivité ou participer à des séances de consultation.

Le Ministère offre une aide financière pour plus de 30 postes de travailleur social judiciaire auprès des jeunes ayant des troubles de santé mentale. Les sanctions extrajudiciaires sont soit directement gérées par le Ministère par l'entremise de ses agents de probation, soit administrées par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert engagés à contrat par le Ministère. L'agent de probation ou l'organisme recevant des paiements de transfert a la responsabilité de déterminer les sanctions qui seront imposées à l'adolescent, de surveiller l'exécution de ces sanctions et d'informer le procureur de la Couronne lorsque le dossier est clos.

Si ni le service de police ni la Couronne ne le détournent du système de justice pénale, l'adolescent, représenté par un avocat, doit se présenter devant un juge qui décidera s'il est nécessaire de le garder en détention jusqu'à son procès. Dans l'affirmative, le Ministère applique les critères énoncés dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* pour déterminer si l'adolescent doit être placé en détention en milieu ouvert ou fermé. L'établissement où le jeune est envoyé est celui qui est le plus près de son lieu de résidence, compte tenu de son sexe et des risques spécifiques que le Ministère estime qu'il représente après la première rencontre, par exemple son éventuelle appartenance à un gang. La durée du séjour dans un établissement de détention peut aller de quelques jours à plus d'un an selon un certain nombre de facteurs, notamment la gravité des accusations et la date à laquelle le procès prend fin.

À la demande du tribunal, le Ministère est tenu d'offrir une aide durant la procédure judiciaire, par exemple en préparant les rapports présententiels pour le tribunal et en coordonnant les autres évaluations concernant la pertinence d'offrir à l'adolescent des services de soutien, de réadaptation et de surveillance plus intenses. Le Ministère doit aussi payer les évaluations médicales et psychiatriques demandées par le tribunal.

Si l'adolescent est déclaré coupable, le tribunal détermine le type et la durée de la peine ainsi que les conditions qui s'y appliquent. Le tribunal peut

imposer l'un de deux types de peine, dont le Ministère assure la gestion :

- **Garde** – Le jeune est placé dans un établissement de garde en milieu ouvert ou fermé durant une période prédéterminée. Il s'agit des mêmes établissements que ceux auxquels on confie les jeunes qui sont en détention jusqu'à leur procès. Toutes les périodes de garde sont suivies d'une période de surveillance dans la collectivité correspondant à la moitié de la période de garde.
- **Surveillance dans la collectivité** – Le jeune est réintégré dans la collectivité pour purger sa peine, dont la durée peut se calculer en jours, comme dans le cas d'une ordonnance de probation, ou en heures, comme dans le cas d'une ordonnance de service communautaire. La surveillance dans la collectivité comprend généralement l'obligation de se présenter régulièrement à un agent de probation et parfois de participer à des séances de consultation ou à des activités de réadaptation.

En règle générale, chaque adolescent condamné est affecté à un agent de probation chargé de gérer le cas durant sa prise en charge par le système. L'agent de probation a la responsabilité de cerner les besoins du jeune, d'évaluer le risque qu'il récidive et d'établir un plan de gestion de dossier qui répond à ces besoins et qui atténue ce risque. En fonction des buts du plan, l'agent de probation oriente l'adolescent vers des programmes et services communautaires, par exemple des services de consultation en maîtrise de la colère. Les jeunes condamnés à un placement sous garde bénéficient également d'une aide et d'un encadrement offerts par les agents des services aux jeunes qui travaillent dans les établissements. Ces agents collaborent avec les agents de probation à l'élaboration de plans de gestion de cas pour les adolescents placés dans un établissement et aident les jeunes à mettre le plan à exécution et à atteindre les objectifs fixés durant leur séjour à l'établissement.

La prestation des programmes et services offerts aux jeunes délinquants est assurée par la Division

des services de justice pour la jeunesse (la Division) du Ministère. Au 31 mars 2012, la Division, dotée d'un effectif de plus de 1 700 personnes, comprenait une administration centrale (117 employés), quatre bureaux régionaux (69 employés), 64 bureaux de probation (512 employés) et sept établissements de garde/détention en milieu fermé (1 039 employés). L'administration centrale assure le leadership et l'orientation stratégique nécessaires pour l'élaboration des politiques, des procédures et des programmes, et a notamment la responsabilité d'assurer la formation des employés, d'exécuter des enquêtes et d'effectuer la planification financière. Les bureaux régionaux coordonnent et gèrent les services de justice pour la jeunesse dans toute la province, y compris la négociation des contrats avec les organismes recevant des paiements de transfert et la remise du financement connexe, le suivi des dépenses au regard des budgets approuvés et l'exécution d'inspections annuelles des établissements de garde/détention. Les bureaux de probation offrent des services de surveillance et de gestion de cas à la plupart des jeunes Ontariens déclarés coupables d'un crime. Le Ministère établit des contrats avec des organismes recevant des paiements de transfert qui sont chargés de la prestation de tous les autres services, y compris les programmes et services communautaires, ainsi que de l'exploitation des 14 autres établissements de garde/détention en milieu fermé et des 45 établissements de garde/détention en milieu ouvert. Les organismes recevant des paiements de transfert, dont la majorité sont des organismes sans but lucratif, assurent la prestation de services dans le cadre du programme des services de justice pour la jeunesse depuis un certain nombre d'années déjà.

DÉPENSES DE PROGRAMME

À cause de la transition vers une intervention communautaire pour remettre les jeunes contrevenants dans le droit chemin, le nombre d'adolescents dans les programmes communautaires a presque doublé entre 2005-2006 et 2010-2011. Durant la même

période, le nombre d'adolescents placés sous garde ou en détention par ordonnance d'un tribunal a chuté de 26 %. Toutefois, contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre, cette transition vers des services communautaires à faible coût n'a pas permis de réduire les coûts totaux du programme. Au contraire, de 2005-2006 à 2010-2011, les coûts de programme ont augmenté pour chaque type d'activité de services important (c'est-à-dire prévention, déjudiciarisation, services et programmes communautaires offerts par des organismes tiers, probation, réinsertion/réadaptation et garde/détention).

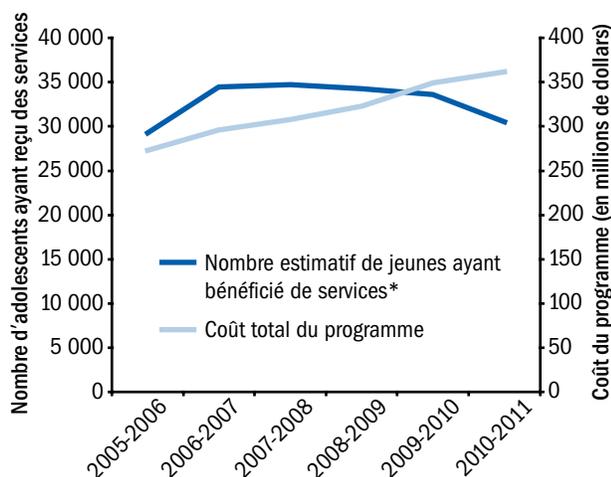
Au cours des dernières années, les dépenses du programme des services de justice pour la jeunesse ont constamment augmenté, même si le nombre de jeunes en ayant bénéficié est demeuré relativement stable, comme le montre la Figure 1. De 2005-2006 à 2010-2011, le nombre estimatif total d'adolescents participant à des programmes communautaires ou de garde a augmenté de 5 % seulement, passant d'environ 29 000 à approximativement 30 500, alors que les dépenses totales au titre du

programme ont augmenté de plus de 30 %, passant de 273 millions à 362 millions de dollars. (Le Ministère nous a informés que les dépenses de 273 millions de dollars en 2005-2006 sont sous-évaluées parce qu'elles ne comprennent pas les coûts engagés par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour l'exploitation des unités de garde/détention des jeunes dans les établissements pour adultes, dont il n'a pas été possible de connaître le montant. En 2009-2010, après la fermeture de ces unités, le Ministère a assumé tous les coûts des établissements pour adolescents, ce pour quoi il a reçu un montant supplémentaire de 18 millions de dollars dans le cadre du budget annuel. Le Ministère n'avait pas de données pour les exercices antérieurs à 2009-2010 mais, ajustées en conséquence, les dépenses de programme auraient quand même augmenté de 25 % à 30 % depuis 2005-2006.) Durant la même période, les subventions fédérales pour le programme du Ministère obtenues dans le cadre de diverses ententes de partage des coûts sont demeurées relativement stables, à environ 65 millions de dollars par année.

De 2005-2006 à 2010-2011, les frais de fonctionnement du Ministère ont, en proportion, augmenté beaucoup plus que le financement des organismes recevant des paiements de transfert (47 % et 19 % respectivement), même si le nombre de programmes et services financés par le Ministère offerts par les organismes recevant des paiements de transfert s'est accru de près de 40 %. Les dépenses de fonctionnement directes du Ministère qui ont le plus augmenté sont les coûts liés à l'effectif, qui sont passés de 94 millions de dollars en 2005-2006 à 148 millions de dollars en 2010-2011, soit une hausse de 57 %. Durant cette période, on constate une hausse importante du nombre d'employés à temps plein dans tous les secteurs du programme de services de justice pour la jeunesse à l'exception des bureaux de probation, comme le montre la Figure 2. Le personnel travaillant dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère représente plus de 60 % de tous les employés à temps plein du Ministère intervenant dans la prestation du

Figure 1 : Total des dépenses de programme et nombre estimatif d'adolescents ayant bénéficié de services, 2005-2006 à 2010-2011

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



* Le Ministère fait le suivi du nombre de services fournis, mais pas du nombre d'adolescents ayant bénéficié de services. Comme une même personne reçoit souvent plusieurs services, le dénombrement des services donne une surestimation du nombre de jeunes ayant bénéficié de services. Nous avons donc estimé le nombre d'adolescents ayant reçu des services chaque année en fonction du nombre de participants aux programmes de prévention et aux programmes de déjudiciarisation, ainsi que du nombre d'adolescents confiés aux agents de probation et placés dans un établissement de garde/détention.

Figure 2 : Nombre d'équivalents temps plein travaillant pour le programme de services de justice pour la jeunesse du Ministère

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Lieu/Type d'effectif	2005-2006	2010-2011	Hausse (%)
Administration centrale	75	114	53
Bureaux régionaux	55	69	25
Agents de probation	378	384	2
Autres employés des bureaux de probation	113	127	13
Agents des services aux jeunes	472	675	43
Autres employés des établissements en milieu fermé administrés par le Ministère	283	415	47
Total	1 376	1 784	30

programme des services de justice pour la jeunesse. Même si la population quotidienne moyenne dans ces établissements a diminué de 37 % entre 2006-2007 et 2010-2011, l'effectif de première ligne a augmenté, le nombre d'agents des services aux jeunes à temps plein ayant grimpé de 50 %. La plus grande partie de cette hausse s'est produite en 2008 et 2009 à l'ouverture de trois établissements nouvellement construits administrés par le Ministère. En 2010-2011, le Ministère administrait les deux tiers de toutes les places en milieu fermé de la province, et recevait pourtant les trois quarts du financement total consacré aux établissements en milieu fermé. Le Ministère a reconnu que les établissements qu'il administre directement sont probablement dotés à l'excès à l'heure actuelle et a commencé à prendre des mesures qui devraient, selon lui, réduire les niveaux de dotation.

Ratios d'utilisation

Comme les services de garde et de détention offrent des soins en établissement ainsi qu'une surveillance 24 heures sur 24, il est normal que ce soit l'activité de service la plus coûteuse. La hausse du coût de l'administration des établissements de garde/détention, conjuguée à la diminution du nombre d'adolescents admis dans ces établissements, a contribué à la réduction des ratios d'utilisation et à l'augmentation des coûts quotidiens.

L'expression « ratio d'utilisation » désigne le pourcentage des places occupées dans un établissement de garde/détention sur une période déterminée, généralement un an. Au moment où nous avons commencé notre vérification, le Ministère nous a informés que le ratio d'utilisation optimal pour les établissements en milieu ouvert et fermé s'établissait à 80 %. À la fin de nos travaux, le Ministère avait révisé cette cible à 70 %. Une analyse des ratios d'utilisation d'autres établissements nous a permis de trouver seulement deux autres administrations ayant fixé des ratios d'utilisation cibles; l'État de Virginie a établi un ratio d'utilisation cible de 80 % à 85 % pour ses établissements pour jeunes, et le pays de Galles, au Royaume-Uni, a établi un ratio d'utilisation cible de 93 %.

La Figure 3 présente un sommaire de la moyenne du nombre quotidien de résidents, de la capacité quotidienne et des ratios d'utilisation dans les établissements en milieu fermé et ouvert pour les cinq dernières années. En 2010-2011, le ratio d'utilisation moyen dans les établissements en milieu ouvert et fermé s'établissait à environ 50 %. Les établissements de garde/détention en milieu fermé administrés par le Ministère affichaient un ratio d'utilisation inférieur (49 %) à celui des établissements administrés par des organismes recevant des paiements de transfert (60 %).

À la suite de la transition de méthodes axées sur l'incarcération vers des méthodes faisant davantage appel au service communautaire pour remettre

Figure 3 : Capacité quotidienne moyenne et occupation réelle des établissements de garde/détention pour adolescents, 2006-2007 à 2010-2011

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Suppression	Établissements en milieu fermé			Établissements en milieu ouvert			Tous les établissements de garde/détention		
	Nombre quotidien de résidents	Capacité quotidienne	Taux d'utilisation (%)	Nombre quotidien de résidents	Capacité quotidienne	Taux d'utilisation (%)	Nombre quotidien de résidents	Capacité quotidienne	Taux d'utilisation (%)
2006-2007	525	883	60	270	616	44	795	1 499	53
2007-2008	520	785	66	288	612	47	808	1 397	58
2008-2009	478	751	64	234	525	45	713	1 276	56
2009-2010	440	724	61	257	478	54	697	1 202	58
2010-2011	388	727	53	244	479	51	632	1 205	52
Variation (%)	(26)	(18)		(9)	(22)		(20)	(20)	

dans le droit chemin les jeunes délinquants, le nombre quotidien moyen de résidents a diminué, comme prévu. Au fil des ans, le Ministère a tenté d'améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le nombre de places offertes, soit en fermant des établissements, soit en finançant un moins grand nombre de places dans les établissements administrés principalement par des organismes recevant des paiements de transfert. Toutefois, le taux de réduction du nombre de places n'était pas proportionnel au taux de diminution des besoins, notamment dans les établissements en milieu fermé. Par exemple, de 2006-2007 à 2010-2011, le nombre quotidien moyen de résidents dans les établissements de garde/détention en milieu fermé et ouvert avait diminué de 26 % et de 9 % respectivement. En comparaison, le Ministère a réduit le nombre de places offertes de 18 % dans les établissements en milieu fermé et de 22 % dans les établissements en milieu ouvert. Le ratio d'utilisation des établissements en milieu fermé a donc diminué, alors qu'il s'est amélioré dans les établissements en milieu ouvert. Nous avons constaté que dans les établissements en milieu fermé, la plus grande part de la diminution du nombre quotidien moyen de résidents a été enregistrée dans les établissements administrés par le Ministère, alors que la capacité a été davantage réduite proportionnellement dans les

établissements en milieu ouvert administrés par des organismes tiers.

Durant nos travaux de vérification, le Ministère a entrepris une autre ronde de fermeture d'établissements et de réduction du nombre de places offertes dans le but d'améliorer les ratios d'utilisation. En février et mars 2012, le Ministère a fermé un des établissements de garde/détention en milieu fermé qu'il administrait, a réduit le nombre de places offertes dans deux autres de ses établissements et a fermé quatre établissements de garde/détention en milieu ouvert administrés par des organismes tiers.

Outre les unités de garde/détention qui ont été fermées parce qu'elles se trouvaient dans un établissement correctionnel destiné aux adultes, le Ministère avait, à la fin de nos travaux sur place, éliminé au total 442 places dans des établissements en milieu fermé en fermant cinq établissements et en réduisant le nombre de places dans huit autres; il avait aussi éliminé 593 places en milieu ouvert en fermant 51 établissements et en réduisant le nombre de places dans 11 autres. Le Ministère nous a avisés que, pour évaluer les fermetures et les réductions, il doit tenir compte non seulement du nombre moyen de résidents par jour mais aussi des circonstances spéciales qui nécessitent un nombre de lits plus élevé que la moyenne. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles le Ministère prévoit

qu'en 2012-2013, le ratio d'utilisation global se hissera à seulement 58 %, bien en deçà de son ratio d'utilisation cible.

Coûts quotidiens

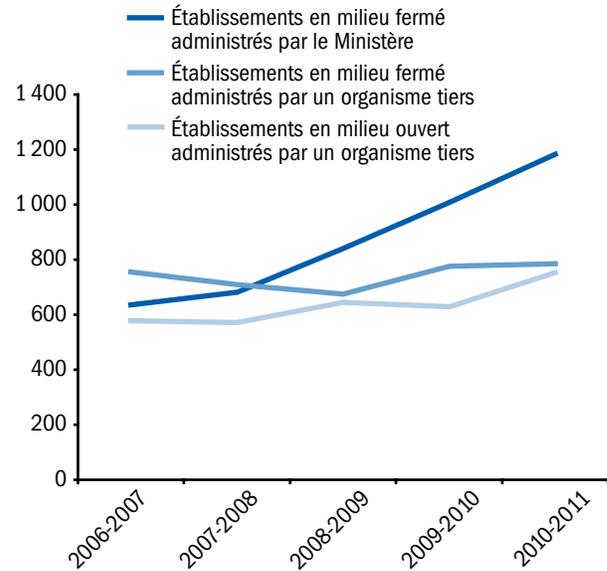
Les coûts quotidiens s'entendent des coûts qu'il faut engager chaque jour pour maintenir un adolescent dans un établissement de garde/détention. Au cours des dernières années, les coûts quotidiens moyens étaient constamment supérieurs dans les établissements administrés par le Ministère, comparativement aux coûts dans les établissements administrés par des organismes tiers. La Figure 4 montre comment les coûts quotidiens moyens ont augmenté pour chaque type d'établissement entre 2006-2007 et 2010-2011, particulièrement dans les établissements de garde en milieu fermé directement administrés par le Ministère, où les coûts quotidiens moyens ont augmenté de 86 %. En comparaison, les coûts quotidiens moyens ont augmenté de 4 % seulement dans les établissements de garde en milieu fermé administrés par des organismes tiers, et de 30 % dans les établissements de garde en milieu ouvert.

Nous avons aussi constaté que les coûts quotidiens varient considérablement d'un établissement à l'autre, même dans des établissements similaires. Par exemple, en 2011, les coûts quotidiens dans les établissements de garde en milieu ouvert administrés par des organismes tiers allaient de 331 \$ à 3 012 \$. Les coûts quotidiens dans les établissements de garde en milieu fermé administrés par des organismes tiers allaient de 475 \$ à 1 642 \$, alors que dans les établissements administrés par le Ministère, ils allaient de 1 001 \$ à 1 483 \$.

En 2008, le Ministère a retenu les services d'un cabinet-conseil pour mener une analyse des coûts des établissements de garde/détention en milieu ouvert afin de cerner les facteurs expliquant les différences de coûts importantes dans le système et de fournir une méthode d'évaluation permettant de prendre des décisions équitables en matière de

Figure 4 : Coût quotidien moyen par adolescent dans les établissements de garde/détention, 2006-2007 à 2010-2011 (\$)

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



* Le Ministère n'administre aucun établissement en milieu ouvert.

financement. Le cabinet-conseil a signalé que les écarts entre les coûts quotidiens (calculés en fonction de la capacité plutôt que de l'utilisation réelle) étaient principalement attribuables à l'application de méthodes de calcul du financement différentes pour les programmes visant les adolescents de la phase 1 et ceux de la phase 2. Plus particulièrement, la plupart des établissements accueillant les adolescents de l'ancienne « phase 1 » (12 à 15 ans) avaient des coûts quotidiens supérieurs à la moyenne provinciale, alors que ces coûts étaient inférieurs à la moyenne provinciale dans la plupart des établissements accueillant les adolescents de l'ancienne « phase 2 » (16 à 17 ans). Parmi les autres facteurs contribuant aux écarts, mentionnons la syndicalisation des employés, la capacité de l'établissement, le sexe des résidents, et l'offre de programmes en fonction du sexe des résidents. Le cabinet-conseil a aussi constaté des pratiques de financement non uniformes ainsi que de grands écarts entre les établissements, et a recommandé une approche uniformisée. Il a mis au point un outil de calcul du financement qui permet de répartir

plus équitablement les fonds entre les fournisseurs de services. Toutefois, comme l'a souligné le cabinet-conseil, cet outil ne tient pas compte de la qualité ni de l'ampleur des services offerts dans les différents établissements pour analyser le financement approprié. En 2009-2010, pour donner suite au rapport du cabinet-conseil, le Ministère a donc augmenté le financement des établissements de garde/détention en milieu ouvert dont les coûts quotidiens à pleine capacité étaient inférieurs à la moyenne provinciale, et n'a pas modifié le financement des établissements dont les coûts quotidiens à pleine capacité étaient supérieurs à cette moyenne.

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;
- 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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les dépenses de programme pour les établissements de garde/détention en milieu fermé et ouvert doivent être proportionnelles aux besoins en matière de services. L'utilisation des services de justice pour la jeunesse dépend de la mesure dans laquelle

les tribunaux émettent des ordonnances de détention et condamnent les adolescents à la mise sous garde.

Le Ministère surveille de près l'utilisation des places, en tenant compte des principes fondamentaux de la prestation de services comme la proximité de la collectivité d'attache de l'adolescent, les services spécialisés en fonction du sexe des contrevenants et les services spécialisés pour les jeunes délinquants autochtones. En 2012-2013, le Ministère entreprendra un examen plus approfondi du système de garde/détention en milieu ouvert et fermé pour déterminer s'il est possible de réduire davantage la capacité, tout en respectant les exigences en matière de prestation d'un milieu sûr et les exigences de la loi en matière de sécurité, en répondant aux besoins particuliers des jeunes et en maintenant une capacité qui permettra d'accueillir des résidents supplémentaires à la suite des modifications que le gouvernement fédéral a apportées à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* en 2012.

En 2012-2013, le Ministère entreprendra également un examen des coûts quotidiens dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert et fermé afin de déterminer l'incidence d'une sous-utilisation et de confirmer le caractère raisonnable des budgets. Le Ministère réalisera un examen plus poussé des établissements où les coûts quotidiens dépassent de beaucoup la moyenne provinciale et apportera les corrections qui s'imposent. En outre, le Ministère effectuera une analyse des fournisseurs de services comparables dans d'autres administrations afin de déterminer le caractère raisonnable des coûts quotidiens qu'il engage.

FACTEURS INFLUANT SUR LES COÛTS LIÉS À L'EFFECTIF DANS LES ÉTABLISSEMENTS ADMINISTRÉS PAR LE MINISTÈRE

Malgré les faibles ratios d'utilisation et la dotation excessive probable dans les établissements en milieu fermé qu'il administre, le Ministère fait tout de même appel à un plus grand nombre d'employés contractuels et paie un plus grand nombre d'heures supplémentaires. En 2010-2011, le Ministère a payé 3,9 millions de dollars en heures supplémentaires pour l'ensemble des agents des services aux jeunes, et 11,7 millions de dollars de plus pour engager des employés contractuels en complément des agents des services aux jeunes. D'après les résultats d'un examen externe des coûts de dotation dans les établissements administrés directement par le Ministère en 2011, les coûts associés au personnel contractuel et aux heures supplémentaires ont dû être engagés à cause de l'absentéisme, de mesures d'adaptation pour des raisons médicales, d'activités de formation, de postes vacants, des pratiques d'établissement des horaires de travail et des pratiques de déploiement. Nous avons examiné certaines de ces causes afin de déterminer si le Ministère a pris des mesures pour réduire ces coûts.

Congés de maladie

En 2008, les agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements de garde/détention ont pris en moyenne 21 jours de congé de maladie, soit environ deux fois plus que la moyenne provinciale pour l'ensemble des employés du gouvernement cette année-là. À l'occasion de notre dernière vérification des établissements correctionnels pour adultes, nous avons constaté que ce problème est également courant chez les agents correctionnels de ces établissements. Pour réduire l'absentéisme dans les établissements de garde/détention pour adolescents et dans les établissements correctionnels pour adultes, le gouvernement de l'Ontario a mis en oeuvre les initiatives suivantes :

- En août 2009, un Programme pilote de gestion et de soutien de l'assiduité a été lancé à l'intention des agents des services aux jeunes, des agents de probation pour les adolescents, des agents de probation pour les adultes et de leurs gestionnaires. Après un certain nombre d'absences, une rencontre est organisée avec l'employé pour discuter de son assiduité et lui proposer de l'aide comme des renseignements à propos du Programme d'aide aux employés. Le ministère des Services gouvernementaux a publié en septembre 2011 un rapport d'étape décrivant les résultats globaux. Selon nos calculs, 45 % des agents des services aux jeunes et 19 % des agents de probation pour les adolescents ont été tenus de participer au programme entre août 2009 et juin 2011. Le Ministère ne disposait pas de renseignements sur le nombre d'employés qui sont passés avec succès par le programme, mais le ministère des Services gouvernementaux a signalé que, dans les établissements pour adultes et pour adolescents confondus, les deux tiers des employés ayant participé au programme ont pris moins de sept jours de congé de maladie par année.
- En mars 2009, le gouvernement a négocié le versement d'une prime à tous les agents des services aux jeunes et agents correctionnels si la moyenne provinciale des congés de maladie est inférieure ou égale à la cible fixée dans la convention collective du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario, qui en 2011 s'établissait à 20 jours. Depuis la mise en place de cette initiative, le nombre moyen de jours de congé de maladie pris annuellement par les agents des services aux jeunes est passé de 21 à 14 en trois ans. Le Ministère a versé un montant total de 1,5 million au titre des primes prévues dans le cadre de cette initiative. À notre demande, le ministère des Services gouvernementaux a estimé les économies cumulatives nettes à 4,5 millions de dollars, mais nous n'avons pas pu vérifier le caractère

raisonnable de cette estimation à cause des renseignements contradictoires sur les congés de maladie fournis par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et par le ministère des Services gouvernementaux.

L'examen externe des coûts liés à l'effectif dans les établissements de garde/détention administrés par le Ministère a révélé que même si l'initiative reposait sur de bonnes intentions, son fonctionnement actuel récompense aussi bien ceux qui utilisent les congés de maladie à bon escient que ceux qui en abusent. Cet examen a aussi révélé que les employés de nombreux établissements administrés par le Ministère semblent penser qu'ils peuvent utiliser les congés de maladie à leur gré.

Mesures d'adaptation pour des raisons médicales

Quand un employé ne peut pas, de façon temporaire ou permanente, exercer les fonctions essentielles à son travail à cause de son état de santé ou d'une incapacité, le Ministère est tenu, en vertu d'une directive pangouvernementale, de lui trouver un autre poste qui n'exige pas les mêmes capacités physiques. Par exemple, un agent des services aux jeunes recruté pour travailler comme intervenant de première ligne auprès des adolescents dans un établissement et qui ne peut plus accomplir ses tâches peut être muté à un poste de nature administrative. Nous avons constaté qu'en 2010-2011, 6,5 % des agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements administrés par le Ministère occupaient, de façon temporaire ou permanente, un autre poste que celui pour lequel ils avaient été engagés pour des raisons médicales. Cette situation était plus fréquente dans les établissements ouverts depuis un certain temps.

Pratiques d'établissement des horaires de travail

Les établissements de garde/détention sont dotés en fonction d'une occupation à pleine capacité. Même si les établissements ne doivent avoir recours à du personnel contractuel qu'au besoin, nous comprenons que beaucoup d'établissements administrés par le Ministère pourvoient aux postes vacants avec du personnel contractuel sans évaluer les besoins de l'établissement pour la journée – c'est-à-dire sans tenir compte du nombre de places occupées. Cette situation entraîne une dotation excessive, puisqu'en moyenne seulement la moitié des places sont occupées dans les établissements.

En outre, nous avons constaté que même si toutes les places sont occupées, il arrive que les établissements soient tout de même dotés à l'excès. En vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi), tous les établissements de garde/détention sont tenus de maintenir un ratio minimal d'un employé pour huit adolescents. Dans ce contexte, le mot « employé » désigne uniquement les agents des services aux jeunes et exclut les gestionnaires, le personnel administratif et les autres employés exerçant des fonctions spécialisées, comme le personnel travaillant dans les cuisines. Bien que les exploitants des établissements de garde/détention préparent des horaires de travail pour le personnel, le Ministère ne surveille pas les ratios employés-adolescents, même dans les établissements qu'il administre directement. À l'occasion d'une visite dans un établissement administré par le Ministère, nous avons constaté qu'il était courant que la dotation y soit excessive comparativement au ratio prévu par la loi, le ratio des employés aux places occupées dans les unités résidentielles s'établissant à 1 pour 3 durant les heures de pointes (de 16 h à 21 h) et à 1 pour 5 en dehors des heures de pointe (durant la nuit). On nous a aussi dit à cet établissement qu'il était parfois nécessaire d'affecter un agent à la surveillance d'un ou deux jeunes seulement pour maîtriser la situation, puisque certains jeunes ont un comportement excessivement

perturbateur. Le ratio susmentionné ne tiendrait pas compte de ces situations.

Dans l'un des établissements visités, nous avons constaté d'autres pratiques d'établissement des horaires de travail entraînant des coûts de personnel élevés :

- Au moins un agent des services aux jeunes est affecté en tout temps à l'infirmerie et un autre à la section où se trouvent les pièces d'isolement sous clef, que celles-ci soient ou non occupées.
- Les jeunes ayant un comportement suicidaire exigent une surveillance constante selon un ratio de 2:1. Idéalement, ces jeunes devraient être confiés à un établissement spécialisé en santé mentale ou à un hôpital psychiatrique. À l'heure actuelle, un seul établissement du système de justice est un centre de santé mentale pour enfants autorisé, et il n'est souvent pas en mesure de répondre à la demande pour ses services. Par exemple, nous avons constaté qu'en 2011, environ 265 jeunes étaient considérés comme ayant des tendances suicidaires, alors que seulement 18 ont passé du temps dans cet établissement spécialisé.

Recours à l'isolement sous clef

La Loi autorise les établissements de garde/détention en milieu fermé à placer un jeune en isolement sous clef si son comportement indique qu'il est susceptible, dans un avenir immédiat, de causer de graves dommages matériels ou des dommages corporels à une autre personne, et qu'il n'est pas possible d'avoir recours à une autre méthode moins restrictive pour gérer son comportement. L'agent des services aux jeunes affecté à la surveillance d'un adolescent placé en isolement sous clef n'est pas disponible pour s'occuper des autres résidents de l'établissement. Nous avons constaté que les établissements administrés par le Ministère utilisent les pièces d'isolement sous clef plus souvent que les autres établissements administrés par des organismes tiers. Par exemple, en 2011, plus de 90 % des placements en isolement sous clef l'ont été

dans un établissement administré par le Ministère, et la durée moyenne du séjour en isolement sous clef s'établissait à 25 heures dans les établissements administrés par le Ministère, comparativement à deux heures dans les établissements administrés par un organisme tiers.

Le Ministère a indiqué que l'une des raisons pour lesquelles l'isolement sous clef était utilisé plus souvent dans les établissements administrés par le Ministère est que les jeunes susceptibles d'appartenir à un gang sont logés dans ces établissements et que ces jeunes ont plus souvent un comportement qui présente des risques imminents pour autrui, ce qui est l'un des critères pour le recours à l'isolement sous clef. Nous avons toutefois constaté qu'au 31 décembre 2011, le pourcentage des jeunes résidant dans des établissements en milieu fermé et qu'on soupçonnait d'appartenir à un gang était comparable dans les deux types d'établissement – c'est-à-dire 15 % des jeunes dans les établissements administrés par le Ministère comparativement à 12 % dans les établissements administrés par des organismes tiers. En outre, nous avons constaté qu'à la fermeture en mars 2012 d'un établissement administré par le Ministère où on avait fréquemment recours à l'isolement sous clef et dont les jeunes pensionnaires ont été transférés dans un établissement administré par un organisme tiers, ce dernier établissement n'avait signalé aucun recours à la pièce d'isolement le mois suivant.

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;

- réévaluer si les primes versées dans le cadre de l'initiative visant les congés de maladie constituent une stratégie rentable pour réduire l'absentéisme;
- 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;
- 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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'adopter des pratiques de dotation efficaces dans les établissements qu'il administre directement. La dotation des établissements de garde/détention doit tenir compte du ratio minimal employés-adolescents aux termes de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, de la nécessité de pouvoir accueillir les adolescents 24 heures sur 24, sept jours sur sept, de l'entretien des immeubles et de la prestation des services clés (par exemple, programmes, éducation, santé, soins cliniques, gestion de cas) quel que soit le nombre de résidents, ainsi que des exigences en matière de sécurité. Le Ministère met actuellement en oeuvre les recommandations issues de l'examen des pratiques de déploiement du personnel et d'établissement des horaires de travail réalisé en 2011. De plus, une application pour l'établissement des horaires de travail est en cours de développement; cette application permettra d'instaurer des pratiques d'établissement des horaires de travail du personnel plus uniformisées et efficaces, ce qui mènera à une réduction des coûts liés au personnel. Le Ministère continuera d'évaluer la capacité et prendra les mesures qui s'imposent, tout en satisfaisant

aux besoins opérationnels, en répondant aux besoins complexes des adolescents admis dans ses établissements et en veillant à la sécurité des adolescents, du personnel et de la collectivité.

Depuis trois ans, le gouvernement a réalisé des progrès substantiels et mesurables en matière de réduction de l'absentéisme et des coûts qui y sont associés, et maintient les gains réalisés à l'échelle de l'unité de négociation des agents de correction du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO). Le ministère des Services gouvernementaux réévaluera le programme, la politique et les primes d'incitation dans le cadre de ses préparatifs en vue de la négociation collective avec le SEFPO. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse collaborera avec le ministère des Services gouvernementaux à ce sujet.

La fonction publique de l'Ontario a récemment entrepris un processus d'examen de la gestion des incapacités dans le but de mettre en oeuvre des pratiques exemplaires pour améliorer les mesures d'adaptation de l'emploi ainsi que le rendement et les résultats du retour au travail. Cet examen comprenait une évaluation des pratiques et du rendement actuels en matière de politiques de gestion des incapacités et des ressources en milieu de travail, de prévention des incapacités et des processus d'intervention rapide et de retour au travail. À la suite de cet examen, un plan d'action sera élaboré pour améliorer les programmes à l'échelle panministérielle. Le Ministère collaborera avec le ministère des Services gouvernementaux à ce sujet.

Nous prenons note des préoccupations du vérificateur général à propos du recours à l'isolement sous clef. Le Ministère entreprend un examen du recours à l'isolement sous clef dans les établissements qu'il administre directement afin d'évaluer la conformité des activités à la législation et aux politiques et procédures en vigueur. Il a mis en place des activités de formation, une approche de garde axée sur les relations

ainsi que des outils, politiques et procédures à l'intention des adolescents pour la gestion du comportement et la maîtrise de la colère. De 2012 à 2014, le Ministère réalisera des examens des établissements pour adolescents qu'il administre directement au moyen du Répertoire d'évaluation des programmes correctionnels, qui est notamment utilisé pour examiner les stratégies de gestion du comportement utilisées, déterminer si ces stratégies sont conformes aux résultats des recherches et s'il existe des procédures documentées pour les mettre en oeuvre. De plus, le Ministère recensera 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.

GESTION DE CAS

La gestion de cas est la clé pour aider un adolescent à devenir un citoyen respectueux des lois, et est donc essentielle pour assurer la sécurité des collectivités et prévenir la délinquance juvénile et la récidive. Par la gestion de cas, le Ministère vise à profiter le plus possible du temps où l'adolescent est pris en charge par le système de justice pour changer sa disposition d'esprit ou d'autres facteurs et ainsi réduire la probabilité qu'il récidive.

Le temps que l'adolescent passe sous la responsabilité du Ministère et de ses fournisseurs de services est limité. En 2011-2012, la durée médiane du séjour d'un jeune dans le système était d'un an pour un jeune en probation, de 40 jours pour un jeune sous garde en milieu fermé, de 60 jours pour un jeune sous garde en milieu ouvert, de sept jours pour un jeune en détention en milieu fermé et de quatre jours pour un jeune en détention en milieu ouvert. Il est donc essentiel de profiter le plus possible de ce temps limité pour instaurer les changements que le Ministère juge nécessaires par la gestion de cas.

Évaluation des adolescents et planification des services

L'agent de probation réalise une évaluation des risques et des besoins pour déterminer le risque de récidive que présente l'adolescent ainsi que le niveau de surveillance requis. Pour ce faire, l'agent de probation tient compte des antécédents du jeune, de son mode de vie et de sa situation personnelle. On nous a également dit que l'agent de probation tenait compte de l'information contenue dans les rapports psychologiques et psychiatriques produits à la suite d'évaluations ordonnées par un tribunal. On attribue aux adolescents une cote de risque élevée, moyenne ou faible à l'égard de huit points : infractions antérieures; situation familiale et parentale; éducation; relations avec les pairs; toxicomanie; loisirs et activités récréatives; et attitudes/état d'esprit. Les résultats de cette évaluation permettent ensuite de décider du niveau de surveillance requis et d'élaborer un plan de gestion de cas.

Dans les faits, l'évaluation des risques et des besoins et le plan de gestion de cas constituent un seul document que l'agent de probation prépare en collaboration avec l'adolescent et avec d'autres intervenants – les parents, par exemple, ou l'agent principal des services aux jeunes si l'adolescent est sous garde. Le plan décrit comment les risques cernés par l'évaluation seront gérés, et précise généralement un ou deux programmes auxquels le jeune doit participer, la fréquence à laquelle il doit se présenter à l'agent de probation, ainsi que des mesures à prendre pour se conformer aux conditions énoncées dans l'ordonnance du tribunal.

Quand un jeune est sous garde, l'établissement doit aussi préparer à son intention un plan de réinsertion sociale dans les 30 jours suivant son admission, et mettre à jour ce plan 90 jours puis six mois après l'admission, et tous les six mois par la suite. Le plan de réinsertion complète le plan de gestion de cas et décrit les mesures qui doivent être prises durant la période de garde.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers portant sur divers types de peines clos en 2011. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le système était souple et que les connaissances et l'expérience des agents de probation étaient bien utilisées. Par exemple, même si une cote de risque est automatiquement attribuée à l'adolescent dans le cadre de l'évaluation des risques et des besoins, nous avons constaté que dans certains cas, l'agent de probation avait imposé une cote différente en se fondant sur ses observations et ses connaissances personnelles des besoins particuliers de l'adolescent en matière de réadaptation.

Nous avons toutefois constaté certains points préoccupants quant au processus d'évaluation des risques et des besoins et à la planification de la gestion de cas :

- Le tiers des évaluations des risques et des besoins et des plans de gestion de cas que nous avons examinés ont été préparés en retard, en moyenne de près de 60 jours, alors qu'un autre tiers des documents n'ont jamais été préparés, même s'ils sont obligatoires aux termes de la politique en vigueur en raison de la durée des peines imposées aux adolescents. Dans l'ensemble, seulement 60 % des dossiers que nous avons examinés contenaient toutes les évaluations des risques et des besoins requis.
- La plupart des plans de gestion de cas étaient incomplets. Ils ne comprenaient pas tous les renseignements nécessaires, par exemple un calendrier spécifique pour la surveillance et l'aiguillage, ou ne précisaient pas de quelle manière le respect des conditions imposées par le tribunal ferait l'objet d'un suivi.
- Même si la plupart des plans de gestion de cas comportaient des buts visant à atténuer au moins certains des facteurs de risque de récidive, les facteurs évalués comme présentant un risque élevé n'étaient souvent pas pris en compte. Dans l'ensemble, plus de la moitié des dossiers assortis d'un plan de gestion de cas dûment rempli que nous avons examinés

n'énonçaient aucun but pour au moins un des facteurs présentant un risque élevé. Dans plus de 20 % des cas, aucun des facteurs présentant un risque élevé n'était assorti de buts.

- Nous avons constaté que les plans de réinsertion étaient généralement préparés en temps opportun. Ces plans décrivent les buts spécifiques que l'adolescent doit s'efforcer d'atteindre durant la période où il est sous garde. Les buts énoncés dans certains plans étaient toutefois imprécis – par exemple, « l'adolescent doit s'améliorer en participant aux programmes ou aux séances de consultation recommandés par le personnel clinique et l'agent de probation », plutôt que de préciser les services ou programmes de réadaptation particuliers offerts par l'établissement qui lui seraient utiles.

Activités de surveillance effectuées par les agents de probation

L'agent de probation est l'intervenant de première ligne auprès de la plupart des adolescents condamnés pendant toute la durée de leur prise en charge par le Ministère. Il a la responsabilité de surveiller les progrès de l'adolescent vers l'atteinte des buts fixés dans le plan de gestion de cas et de l'aiguiller vers les programmes et services dont il a besoin en fonction des conditions énoncées dans l'ordonnance du tribunal, du plan de gestion de cas et des autres besoins cernés durant la période de surveillance. L'agent de probation doit aussi surveiller la conformité à toutes les conditions énoncées dans l'ordonnance du tribunal en conformité de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Quand un adolescent ne se conforme pas à ces conditions, l'agent de probation est tenu, en vertu de la politique ministérielle, d'examiner les options d'exécution appropriées et de consigner ses décisions. Les options d'exécution comprennent notamment l'émission d'un avertissement, le resserrement de la surveillance, la présentation au tribunal d'une demande de modification des conditions,

une nouvelle présentation de l'adolescent devant un tribunal pour des accusations découlant des conditions de l'ordonnance qu'il n'a pas respectées et la décision de ne prendre aucune mesure.

Le Ministère a adopté une politique de « gestion de cas unique », en vertu de laquelle l'adolescent demeure sous la surveillance du même agent de probation pour toute la durée de l'ordonnance du tribunal et l'adolescent qui réintègre le système est réaffecté au même agent de probation, à condition que cette réaffectation continue d'être dans l'intérêt du jeune. Ce modèle relationnel vise à insister sur la qualité des interactions entre l'agent de probation et l'adolescent, sur l'importance de créer un lien stable et constant, et sur l'importance d'établir des plans de gestion de cas et d'effectuer des interventions personnalisées et significatives. Il s'agit à notre avis d'une bonne politique, mais nous avons constaté que le Ministère ne fait pas de suivi pour s'assurer que sa politique de gestion de cas unique est respectée, particulièrement dans le cas des jeunes qui réintègrent le système. En outre, plus de 40 % des jeunes de notre échantillon, qui porte sur une période continue de surveillance, relevaient de plus d'un agent de probation, alors que 6 % ont vu au moins cinq agents de probation durant la période où ils faisaient l'objet d'une surveillance. Dans la plupart des cas, nous n'avons pas été en mesure de déterminer les raisons expliquant ces réaffectations, les dossiers ne contenant aucun renseignement à ce sujet.

Notre examen du travail des agents de probation nous a permis de constater ce qui suit :

- Pour un nombre considérable de dossiers, rien n'indiquait que les agents de probation avaient pris des mesures suffisantes pour aider les adolescents à atteindre au moins certains des buts fixés. Par exemple, alors que l'un des buts d'un adolescent était de s'abstenir de consommer de la drogue, l'agent de probation ne l'a pas aiguillé vers un groupe d'aide aux toxicomanes ou vers un service de consultation. Dans un autre cas, l'adolescent avait pour but d'obtenir quatre crédits à l'école,

mais rien n'indiquait dans son dossier que l'agent de probation avait abordé la question de la fréquentation scolaire avec le principal intéressé. Dans ces deux exemples, les adolescents n'ont pas atteint leur but.

- Les adolescents sont tenus de rencontrer régulièrement leur agent de probation, mais pour la moitié des dossiers que nous avons examinés, les jeunes ne s'étaient pas présentés à leur agent de probation aussi souvent qu'ils l'auraient dû compte tenu du niveau de risque qu'ils présentaient. Cette situation est attribuable au fait que les agents de probation ne fixent pas de rendez-vous aussi souvent qu'ils le devraient ou ne font pas de suivi lorsqu'un adolescent ne se présente pas à un rendez-vous.
- Trente pour cent des ordonnances de service communautaire n'ont pas été exécutées dans les délais impartis. Par ailleurs, nous n'avons pas pu vérifier la conformité à un autre 7 % des ordonnances de service communautaire parce que le dossier ne comportait aucun renseignement à ce sujet.
- Moins de 40 % des conditions énoncées dans les dossiers que nous avons examinés étaient respectées. Des autres conditions, près de 20 % n'ont pas été respectées, et 40 % n'ont pas pu être vérifiées, soit parce que les renseignements nécessaires ne figuraient pas au dossier, soit parce que les conditions énoncées dans l'ordonnance étaient impossibles à vérifier – par exemple, « ne pas troubler l'ordre public », « ne pas avoir d'arme à feu en sa possession » ou « ne pas fréquenter telle personne ».
- Quand un agent de probation a connaissance qu'un adolescent n'a pas respecté l'ordonnance d'un tribunal, il lui incombe de prendre les mesures qui s'imposent. On pourrait s'attendre à ce que ces mesures portent de plus en plus à conséquence en fonction de la situation, depuis un simple avertissement jusqu'à l'obligation pour l'adolescent de se présenter de nouveau devant le tribunal pour n'avoir

pas respecté les conditions de l'ordonnance. Toutefois, dans plus du quart des dossiers que nous avons examinés où l'ordonnance du tribunal n'avait pas été respectée, l'agent de probation n'a pas pris en temps opportun les mesures qui s'imposaient, selon une échelle d'exécution progressive. Le Ministère a expliqué que les tribunaux dissuadent les agents de probation de signaler les cas mineurs de non-respect des ordonnances, et qu'ils s'attendent à ce que les agents de probation trouvent des moyens d'assurer le respect des conditions sans ramener l'adolescent devant un tribunal.

- Dans le cas des adolescents qui ont commis des crimes mineurs, la Couronne peut les déjudiciariser s'ils acceptent de se plier à des sanctions extrajudiciaires. Nous avons constaté que le Ministère n'a établi aucune ligne directrice à propos du type de sanction à imposer en fonction du délit ou des antécédents de l'adolescent – par exemple, si le jeune est un récidiviste. En conséquence, les sanctions imposées varient selon le cas et l'agent de probation. Par exemple, pour un même délit, un adolescent s'est vu imposer des heures de service communautaire alors qu'un autre a dû rédiger une lettre d'excuses. Même si ces sanctions étaient probablement appropriées compte tenu de la situation de chacun, le personnel chargé de la surveillance n'a aucun moyen de déterminer la pertinence d'une sanction parce qu'aucun des dossiers de notre échantillon ne contenait de renseignements appuyant le choix de sanction.

Nombre de dossiers confiés aux agents de probation

Chaque agent de probation s'occupe d'un certain nombre d'adolescents et en assure la gestion durant leur prise en charge par le système de justice pour la jeunesse. Bien qu'il n'y ait pas de norme officielle quant au nombre de dossiers dont un agent de probation peut s'occuper, les chefs des services

de probation que nous avons rencontrés nous ont expliqué que l'on considère généralement qu'un nombre allant de 30 à 35 dossiers par agent de probation est raisonnable.

D'après l'analyse du Ministère, le nombre de dossiers par agent de probation est passé de 33 en 2005-2006 à 26 en 2010-2011. Le Ministère nous a dit qu'il avait réagi à cette baisse en 2011 en confiant la surveillance des ordonnances de service communautaire aux agents de probation plutôt qu'aux organismes recevant des paiements de transfert.

Assurance de la qualité de la gestion de cas

Les chefs des services de probation sont tenus d'examiner annuellement les dossiers afin de vérifier que les agents de probation se conforment aux normes, aux politiques et aux procédures établies. Le Ministère a mis au point une liste de contrôle – qui comprend plus de 100 normes relatives à la consignation des renseignements au dossier et à la surveillance – à l'intention des chefs des services de probation pour les aider à s'acquitter de cette responsabilité de surveillance. Nous avons tenté d'évaluer le processus de surveillance de la gestion de cas dans quatre bureaux de probation dans les trois régions que nous avons visitées, mais l'un des bureaux n'avait aucun document pour les trois années que nous avons choisi d'examiner, et un autre n'a pas pu trouver les documents relatifs aux examens réalisés en 2010-2011. En règle générale, nous avons constaté que les pratiques variaient d'un bureau à l'autre, comme suit :

- En vertu de la politique ministérielle, au moins cinq dossiers actifs et deux dossiers clos par agent de probation doivent être examinés chaque année. Nous avons toutefois constaté qu'au cours des trois dernières années, seulement trois dossiers par agent de probation ont été examinés, et un seulement dans certains cas. Cela représente environ 12 % du nombre moyen de dossiers traités par un agent de probation (soit 26 dossiers). Nous n'avons pas pu

confirmer que des dossiers relevant de chacun des agents de probation ont fait l'objet d'un examen, parce que les bureaux de probation n'avaient pas de liste des agents de probation qui ont travaillé au bureau durant les années échantillonnées.

- La méthode de sélection des dossiers soumis à un examen différait d'un bureau de probation à l'autre. Par exemple, les agents de probation d'une région étaient autorisés à sélectionner eux-mêmes la majorité des dossiers soumis à l'examen du chef des services de probation. Dans les deux autres régions, les chefs des services de probation sélectionnaient les dossiers au hasard à partir du registre des cas.
- Chaque dossier est examiné au regard de plus de 100 normes. Le chef des services de probation détermine si chacune des normes a été respectée en entier, partiellement ou pas du tout. Dans l'échantillon d'examens de dossiers réalisés en 2011-2012 que nous avons examinés, nous avons constaté que près des deux tiers étaient conformes à au moins 80 % des normes en vigueur.
- Aucun des bureaux régionaux visités n'avait analysé les résultats des examens des dossiers afin de déterminer les normes que les agents de probation ont généralement le plus de mal à respecter pour que ces renseignements soient pris en compte dans la formation du personnel.

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;

- 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;
- 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;
- élaborer des lignes directrices ou des politiques à propos du type de sanctions extrajudiciaires qu'il convient d'utiliser et dans quelles circonstances;
- 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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est heureux que le vérificateur général reconnaisse les connaissances et l'expérience des agents de probation, ainsi que les mesures déjà prises pour répondre aux recommandations. En mai 2012, le Ministère a lancé une stratégie en matière de probation afin de renforcer les services de probation, la responsabilisation et la conformité. En outre, le Ministère examinera ses processus et, s'il y a lieu, mettra en place de nouvelles procédures pour :

- s'assurer que tous les renseignements pertinents figurent dans les dossiers et que ceux-ci montrent clairement que les mesures qui s'imposaient ont été prises en temps opportun;
- soutenir l'assurance de la qualité et l'utilisation efficace des évaluations des risques et des besoins par les agents de probation;

- s'assurer que toutes les évaluations des risques et des besoins, les plans de gestion de cas et les plans de réinsertion sociale sont préparés en temps opportun.

Pour faire le suivi des évaluations des risques et des besoins qui n'ont pas encore été réalisées, le Ministère met actuellement au point un rapport produit à partir de sa base de données pour recenser les évaluations dont l'échéance est sur le point d'arriver ou est dépassée, de sorte que les chefs des services de probation puissent prendre rapidement les mesures qui s'imposent.

Le Ministère convient qu'il importe que les plans de gestion de cas prévoient des mesures pour tous les facteurs présentant un risque élevé et examinera les pratiques et la formation à l'appui du travail des agents de probation pour améliorer leur capacité à stimuler les adolescents à fixer et à atteindre des objectifs par eux-mêmes.

Le Ministère examinera ses processus et mettra en oeuvre de nouvelles procédures pour s'assurer que tous les renseignements pertinents figurent dans les dossiers et que ceux-ci montrent clairement que les mesures qui s'imposaient ont été prises en temps opportun, notamment en ce qui a trait aux conditions énoncées dans les ordonnances des tribunaux.

Le Ministère examinera et révisera, s'il y a lieu, ses politiques actuelles en matière de sanctions extrajudiciaires pour s'assurer qu'elles appuient la sélection de sanctions appropriées.

Le Ministère reconnaît l'importance d'exécuter les examens des dossiers de manière uniformisée. En octobre 2011, le Ministère a lancé une version mise à jour de l'outil d'examen de la conformité de la gestion de cas et du guide à l'intention des gestionnaires, où sont formulées les attentes et des lignes directrices sur l'exécution des examens des dossiers.

En 2013-2014, le Ministère entreprendra un examen du processus d'examen des dossiers

axé spécifiquement sur la responsabilisation et l'uniformité, comme le recommande le vérificateur général. Le Ministère déterminera également s'il existe des problèmes systémiques exigeant des lignes directrices ou des activités de formation supplémentaires.

PROGRAMMES ET SERVICES

Le Ministère conclut des contrats avec des organismes recevant des paiements de transfert (organismes tiers) pour la prestation de divers programmes et services à l'intention principalement des jeunes délinquants, et parfois pour la prestation de programmes de prévention. Comme l'indique la Figure 5, ces programmes et services sont regroupés en six activités de service principales, chacune offrant des catégories de programmes et de services. Par exemple, les programmes et services communautaires comprennent des centres de fréquentation obligatoire et la gestion de cas par l'entremise d'ordonnances de service communautaire. Les services de réinsertion sociale et de réadaptation comprennent des activités de formation professionnelle et d'apprentissage des compétences nécessaires à la vie active, des séances de consultation sur la maîtrise de la colère et sur la toxicomanie, ainsi que de l'aide au logement. Le Ministère a conclu des contrats avec près de 200 organismes recevant des paiements de transfert, qui offrent presque 500 services et programmes à travers la province. Le type de programmes et de services dont les adolescents bénéficient dépend de l'évaluation des risques qu'ils présentent et de leurs besoins, et est parfois précisé dans l'ordonnance du tribunal les concernant.

Le financement des organismes recevant des paiements de transfert est fondé sur les données historiques. Des rajustements ponctuels du financement sont permis pour les dépenses non récurrentes. Des rajustements permanents sont permis lorsque des changements sont apportés aux services ou aux programmes offerts.

Figure 5 : Financement et activités de service, 2010-2011

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Activité de service	Financement		Adolescents ayant reçu des services/ Admissions		Programmes/ Services	
	(en millions de dollars)	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Prévention	2,9	1	3 637	8	51	10
Déjudiciarisation	6,5	2	10 386	21	94	19
Programmes et services communautaires	24,8	9	9 011	18	112	23
Réinsertion/réadaptation	12,5	4	9 395	19	102	21
Probation	50,1	18	8 673	18	66 ^a	13
Garde/détention	191,2	66	7 927 ^b	16	70 ^c	14
Total	288,0	100	49 029^d	100	495	100

a. Comprend 64 bureaux de probation administrés par le Ministère et deux bureaux de probation administrés par un organisme tiers

b. Comprend 6 819 adolescents admis en détention et 1 108 adolescents sous garde

c. Comprend sept établissements administrés par le Ministère et 63 établissements administrés par un organisme tiers

d. Les adolescents ayant reçu des services de plus d'un fournisseur sont pris en compte plus d'une fois

Efficacité des programmes et services offerts par des organismes tiers

Le Ministère a pour mandat d'offrir aux jeunes des programmes de réadaptation reposant sur des données probantes; à cette fin, il recueille les rapports de travaux de recherche universitaires sur les modèles et approches d'intervention les plus efficaces, qu'il appelle la « documentation sur les méthodes efficaces ». Or, rien n'indique que les programmes et services actuellement offerts aux adolescents ont été sélectionnés en fonction des pratiques exemplaires décrites dans la documentation. L'administration centrale du Ministère nous a dit qu'elle présumait que les organismes recevant des paiements de transfert utilisaient la documentation sur les méthodes efficaces pour mettre au point des programmes et services reposant sur des données probantes, mais les fonctionnaires des bureaux régionaux du Ministère à qui nous avons parlé et qui sont chargés de conclure des ententes avec des fournisseurs de services et d'évaluer les programmes et services offerts ne connaissaient généralement pas cette documentation. Personne ne se préoccupait donc de savoir si les programmes et services élaborés par les organismes recevant des paiements de transfert étaient conformes aux

méthodes d'intervention exemplaires décrites dans les travaux de recherche.

Le Ministère n'a pas de liste principale de tous les programmes et services de justice pour la jeunesse offerts dans les quelque 200 organismes recevant des paiements de transfert de la province. Les services sont décrits dans les contrats individuels conclus avec les organismes tiers, mais ces détails ne figurent pas dans les répertoires régionaux. En conséquence, les agents de probation, qui ont la responsabilité d'aiguiller les adolescents vers les programmes et services qui répondent le mieux à leurs besoins et aux facteurs de risque qu'ils présentent, ne peuvent compter que sur leur propre expérience et sur des échanges informels avec d'autres agents de probation et avec des personnes-ressources de la collectivité pour déterminer les programmes et services offerts dans la région. Même si ces interactions informelles entre collègues et avec les personnes-ressources du milieu sont sans aucun doute importantes, 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.

L'analyse comparative et l'évaluation des services et programmes sont aussi rendues plus complexes par le manque d'uniformité de la terminologie employée dans les contrats du Ministère avec les organismes recevant des paiements de transfert. Des termes différents sont parfois utilisés pour ce qui semble être le même service. Par exemple, les expressions « job readiness » (préparation à l'emploi), « job preparedness » (préparation au marché du travail) et « employment search » (recherche d'emploi) étaient employées de façon interchangeable dans les contrats rédigés en anglais, tout comme les expressions « education advocacy » (promotion de l'éducation), « school attendance » (fréquentation scolaire) et « school support » (soutien scolaire). Nous avons constaté qu'un organisme tiers regroupait simplement tous les services sous l'appellation « programme de soutien aux adolescents » et fournissait très peu d'information sur les services offerts. À la lecture des contrats, il était difficile de déterminer quels services et programmes de réadaptation étaient offerts par chacun des organismes.

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;
- 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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les programmes et services offerts dans tout l'Ontario doivent être efficaces et fondés sur des données probantes.

La gamme des services du Ministère, qui comprend un éventail de programmes et services communautaires et de garde dans toute la province, a été définie à partir de la « documentation des méthodes efficaces » afin de promouvoir des programmes fondés sur des données probantes et qui répondent aux besoins des adolescents tout en contribuant à la sécurité de la collectivité. Cette approche est conforme à l'esprit de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, axé sur les causes des comportements délinquants et sur la promotion de la réadaptation et de la réinsertion sociale.

Un cadre d'évaluation des programmes est en cours d'élaboration, afin de confirmer les attentes du Ministère en matière de services et de déterminer si les différents programmes sont conformes aux éléments de conception prévus.

Le Ministère a réalisé un inventaire des programmes offerts dans les centres pour adolescents qu'il administre directement, et dresse à l'heure actuelle la liste des programmes offerts dans les établissements en milieu ouvert et fermé recevant des paiements de transfert. Un inventaire des programmes et services offerts dans les organismes communautaires sera aussi effectué au cours de l'année qui vient et sera mis à la disposition de tous les fournisseurs de services, y compris les agents de probation.

Financement et surveillance des programmes offerts dans la collectivité

Le Ministère conclut des contrats de services annuels avec chacun des organismes recevant des paiements de transfert pour les services prodigués dans le cadre du programme de services de justice pour la jeunesse. Le contrat décrit entre autres les services à fournir, le montant du financement annuel et les cibles de service à atteindre.

Nous avons constaté ce qui suit à propos du financement des organismes tiers et de la surveillance que le Ministère exerce à leur endroit :

- Nous avons constaté qu'il n'y a que peu ou pas de corrélation entre les cibles en matière de niveau de service et le montant du financement annuel approuvé par le Ministère. Pour environ 60 % des services et programmes ayant bénéficié d'une hausse de financement d'au moins 10 % en 2011-2012, il n'y avait pas d'augmentation correspondante de la cible des organismes quant au nombre d'adolescents à desservir. Nous avons aussi constaté que des organismes dont les cibles de niveau de service étaient comparables recevaient un financement différent. Par exemple, en 2011-2012, le Ministère a approuvé un budget de 9 000 \$ pour un organisme et un budget de 32 000 \$ pour un autre, chacun pour gérer les ordonnances de service communautaire de 25 adolescents. Dans un autre cas, le Ministère a approuvé un budget de 107 000 \$ pour un organisme et un budget de 165 000 \$ pour un autre, chacun pour gérer environ 300 adolescents devant exécuter des sanctions extrajudiciaires. On peut donc constater des écarts importants dans le coût réel des programmes par adolescent, comme le montre la Figure 6.
- Le rendement de l'organisme avait peu d'influence sur le financement qu'il recevait l'année suivante. Par exemple, en 2010-2011, plus de la moitié des programmes et services offerts dans la collectivité par des organismes tiers n'ont pas atteint le nombre cible d'adolescents à desservir, mais près de 70 % d'entre eux ont reçu un financement de valeur égale ou supérieure l'année suivante. Le Ministère nous a expliqué que les organismes n'avaient aucun pouvoir sur le nombre de jeunes qui leur sont envoyés et que comme leurs coûts sont pratiquement tous fixes, une réduction du financement risquait d'entraîner des mises à pied.
- Les budgets sont rajustés en cours d'exercice, parfois jusqu'au 31 mars, ce qui entraîne peu d'écarts entre les montants budgétés approuvés et les dépenses réelles à la fin de l'exercice.

Figure 6 : Coûts réels par adolescent pour un échantillon de programmes et services communautaires, 2011-2012 (en dollars)

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Programme/Service	Coût le plus faible	Coût le plus élevé	Médiane
Centre de fréquentation obligatoire	989	13 037	5 208
Maîtrise de la colère	256	9 704	1 437
Toxicomanie	321	8 114	1 264

La plupart des rajustements au financement se produisent au quatrième trimestre. En 2010-2011, les budgets ont été rajustés en cours d'année pour la moitié des contrats, à la hausse dans 85 % des cas. Notre examen d'un échantillon sélectionné de rajustements effectués en 2010-2011 dans chacune des trois régions visitées a révélé que, dans 50 % des cas de rajustement ponctuel, l'organisme avait fourni peu de documents à l'appui justifiant les fonds supplémentaires.

- En vertu de la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, les ministères sont tenus d'établir des critères de risque pour évaluer la capacité des fournisseurs de services à satisfaire aux objectifs de prestation de services. À cette fin, le Ministère a mis au point un questionnaire d'évaluation des risques, auquel les fournisseurs de services doivent répondre. Le Ministère se sert des autoévaluations réalisées par les organismes pour déterminer le niveau de risque global. De tous les organismes qui ont réalisé des évaluations en 2011-2012, autres que ceux fournissant des services de garde, presque tous se sont attribués une cote de risque faible, et pourtant la majorité n'ont pas atteint leurs cibles de niveau de service à l'égard de plus de la moitié des services et programmes qu'ils devaient fournir au titre de leur contrat avec le Ministère.
- Dans un rapport publié en décembre 2010, le Center for Juvenile Justice Reform des

États-Unis déclare que les programmes de réadaptation, s'ils sont mis en oeuvre correctement, peuvent réduire considérablement le risque de récidive. Toutefois, nous n'avons constaté aucune preuve écrite que le Ministère ou les fournisseurs de services évaluaient l'efficacité ou la qualité des programmes et services offerts. Le Ministère effectue seulement une analyse limitée des fournisseurs de services. Chaque année, le Ministère compare les cibles de niveau de service au nombre d'adolescents ayant effectivement bénéficié de services. On nous a dit que le personnel chargé des programmes en région effectuait des évaluations informelles en sollicitant les commentaires des agents de probation. En outre, abstraction faite des visites à des établissements de garde/détention, rien n'indique que des fonctionnaires du Ministère aient visité les établissements offrant des services et programmes communautaires. En vertu du contrat, le fournisseur de services est tenu de décrire comment il évalue chacun des programmes qu'il offre. Nous nous sommes informés pour savoir si le Ministère avait effectué un suivi auprès des organismes pour examiner la nature et les résultats des évaluations. Les employés chargés de la surveillance des programmes dans chacun des trois bureaux régionaux que nous avons visités nous ont dit qu'ils ne demandaient pas régulièrement des preuves des évaluations réalisées. Un bureau régional a expliqué qu'un seul organisme présentait un rapport annuel d'assurance de la qualité décrivant les évaluations effectuées, mais même cet organisme n'effectuait pas l'analyse détaillée qu'il s'était engagé à faire par contrat.

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

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que ses partenaires recevant des paiements de transfert pour la prestation de services doivent faire la preuve de la valeur des services fournis. Il réalisera un examen des cibles des services de justice pour la jeunesse, du nombre d'adolescents ayant bénéficié de services et des coûts connexes sur une période de trois ans pour déterminer si le financement est approprié et apportera les rajustements qui s'imposent. Le Ministère effectuera également une analyse comparative de la situation des fournisseurs de services de justice pour la jeunesse d'autres administrations afin de déterminer le caractère raisonnable des coûts des paiements de transfert.

À compter de l'exercice 2013-2014, le Ministère examinera les troupes budgétaires et les rapports sur les dépenses des organismes tiers afin de recenser tout écart qui semble injustifié, et apportera les corrections qui s'imposent.

Le Ministère rappellera aussi à tout le personnel l'obligation de fournir des documents clairs à l'appui des rajustements approuvés au financement. Il modifiera également le processus de conciliation pour y intégrer la confirmation obligatoire de la pertinence des documents d'appui fournis pour justifier les rajustements du financement.

Surveillance des établissements de garde/détention par le Ministère

Les bureaux régionaux inspectent tous les établissements de garde/détention annuellement pour s'assurer qu'ils se conforment à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi) et au Guide des services de justice pour la jeunesse du Ministère avant de renouveler leur permis d'exploitation. La Loi énonce les normes minimales acceptables pour la prestation de soins en établissement aux enfants, alors que le guide des services de justice du Ministère énonce les attentes supplémentaires du Ministère ainsi que les exigences de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, de compétence fédérale, s'appliquant spécifiquement aux adolescents en établissement de garde/détention. Nous avons examiné les processus de délivrance des permis et conclu que les inspections annuelles étaient bien effectuées. Nous avons cependant constaté ce qui suit à propos du processus d'inspection annuelle :

- Pour l'inspection annuelle de chaque établissement, les inspecteurs du Ministère sont tenus de passer à travers une liste de contrôle d'environ 200 pages. Tous les quatre ans, dans le cadre d'un examen plus approfondi des politiques et procédures des établissements, ils doivent aussi remplir 200 pages supplémentaires de cette liste de contrôle. Bien qu'elle soit exhaustive, cette liste est souvent répétitive et n'a pas été rédigée de façon à aider les inspecteurs à se concentrer sur les problèmes systémiques afin d'acquérir une compréhension globale du fonctionnement de l'établissement. Nous avons constaté que la liste de contrôle insiste peu sur la qualité des programmes et services offerts aux adolescents afin de réduire le risque de récidive et accorde davantage d'importance aux normes en matière de santé et de sécurité.
- Aucune distinction n'est établie entre la gravité des problèmes de non-conformité recensés durant l'inspection. En conséquence,

il a été difficile de déterminer si la décision de délivrer ou de réviser un permis était appropriée. Tous les dossiers d'inspection que nous avons examinés indiquaient de nombreux éléments non conformes à la Loi et au guide, mais aucun exploitant d'établissement n'a vu son permis suspendu ou révoqué. Un permis a été délivré provisoirement en décembre 2011 en raison de violations au *Code de prévention des incendies*. Le Ministère a expliqué qu'il préfère collaborer avec les établissements pour les aider à apporter les améliorations nécessaires.

- Nous avons constaté un manque d'uniformité dans la qualité des rapports d'inspection transmis aux exploitants des établissements. Certains rapports citaient textuellement l'article de la Loi ou du guide qui n'était pas satisfait, alors que d'autres décrivaient avec plus de précision l'élément d'une exigence qui n'était pas conforme et indiquaient souvent les dossiers particuliers du personnel ou des résidents où les violations ont été constatées. Même si dans deux régions les mesures correctives recommandées étaient relativement spécifiques, les recommandations formulées dans l'autre région étaient trop générales pour être utiles; par exemple, on recommandait souvent simplement que l'établissement mette en oeuvre les politiques et s'assure que tous les membres du personnel les connaissent.
- Nous n'avons pas constaté de preuve indiquant que les éléments non conformes étaient résolus rapidement. Un des bureaux régionaux que nous avons visités a confirmé qu'il n'effectue aucun suivi des mesures correctives avant l'inspection suivante, et les deux autres ont déclaré faire un suivi peu après. Nous n'avons toutefois rien vu dans les dossiers indiquant que le Ministère avait visité de nouveau les établissements ou obtenu confirmation que les organismes qui les exploitent avaient mis en oeuvre les recommandations. Les bureaux régionaux considéraient les

éléments de non-conformité comme réglés si l'organisme fournissait une réponse ou un plan de travail. Dans un échantillon d'établissements sélectionnés aux fins de l'examen des dossiers de délivrance du permis, le tiers des établissements avaient violé les mêmes dispositions l'année précédente.

- À cause de la méthode de collecte et de consignation des données, il est pratiquement impossible pour le Ministère d'analyser les données des inspections à l'échelle provinciale pour recenser et corriger les tendances en matière de non-conformité ou même pour assurer le suivi du rendement d'un établissement d'une année à l'autre. Par exemple, deux des bureaux régionaux entraînent dans le système les résultats pour chaque section de la liste de contrôle et chaque échantillon vérifié, alors que le troisième regroupait les réponses tirées de l'échantillon vérifié et entrainait un seul jeu de données dans le système pour chaque section de la liste de contrôle.
- Les personnes qui travaillent dans les établissements de garde/détention doivent obtenir une cote de sécurité du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), processus qui englobe une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, au moment de leur embauche initiale. Aucune autre vérification de sécurité n'est requise par la suite. Nous avons constaté que près de 40 % des employés travaillant dans des établissements administrés par des organismes tiers dans deux des régions visitées avaient été embauchés il y a au moins cinq ans, et plus de 20 %, il y a au moins dix ans. Il n'est pas rare que les organismes du secteur public qui exigent une vérification des antécédents par le CIPC à l'embauche demandent aussi une nouvelle vérification environ tous les cinq ans.

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;
- veiller à améliorer l'uniformisation de la collecte et de la consignation des données, ainsi que des rapports des constatations issues des inspections;
- lorsque des problèmes de conformité graves sont constatés, s'assurer qu'un suivi approprié est effectué en temps opportun;
- 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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2011, le Ministère a examiné la liste de contrôle pour la délivrance des permis et l'a réduite de plus de 60 %, les quelque 1 500 lignes de la liste initiale ayant été ramenées à environ 500 lignes. La version révisée de la liste de contrôle sera mise en oeuvre à l'automne 2012. En plus du processus d'examen de la délivrance des permis, le Ministère vérifiera la qualité des services par d'autres moyens. Par exemple, dans le cadre de sa stratégie en matière de données, le Ministère entreprendra en 2012-2013 un examen de toutes les annexes décrivant les services de justice pour la jeunesse, qui définissent les

attentes en matière de services et font partie des contrats conclus avec les organismes recevant des paiements de transfert. En outre, le Ministère élabore actuellement un cadre pour l'évaluation des programmes qui permettra de déterminer si les divers programmes sont conformes aux éléments de conception tirés de la « documentation sur les méthodes efficaces » et visant à élaborer des programmes fondés sur des données probantes et répondant aux besoins des adolescents.

À la suite de cet examen de la liste de contrôle pour la délivrance des permis, le Ministère exige l'utilisation exclusive de la liste de contrôle automatisée visant les activités de délivrance de permis pour la prestation de services de justice pour la jeunesse. De plus, le Ministère développe un logiciel qui lui permettra de surveiller les tendances à l'échelle de la division et de déterminer où des mesures correctives doivent être prises. Par ailleurs, la Division des services de justice pour la jeunesse a approuvé en avril 2012 un cadre de gestion des données qui permettra d'uniformiser toutes les activités de saisie de données de la Division.

En septembre 2012, le Ministère a offert une formation aux gestionnaires et aux employés chargés de la délivrance des permis pour s'assurer qu'ils comprennent bien les exigences des lois et du Ministère en ce qui concerne les examens de la délivrance des permis. Ces exigences comprennent l'intervention en cas de non-conformité et le soutien législatif du Ministère afin de donner le temps à l'organisme de satisfaire à toutes les exigences. L'application en cours de développement permettra au Ministère de surveiller le caractère opportun et l'efficacité des activités de suivi effectuées.

Le Ministère examinera les pratiques exemplaires et envisagera d'exiger des vérifications plus fréquentes par le Centre d'information de la police canadienne, y compris une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de

personnes vulnérables, pour toutes les personnes travaillant auprès des adolescents dans des établissements de garde/détention. À l'heure actuelle, le code de conduite des Services de justice pour la jeunesse du Ministère exige des employés qu'ils signalent tout changement à leur cote de sécurité depuis leur embauche initiale.

MESURE DU RENDEMENT ET RAPPORTS

Le Ministère a déclaré qu'il entend améliorer les résultats pour la jeunesse grâce à des programmes et services adaptés aux risques, aux besoins et aux points forts des adolescents. Son Programme de services de justice pour la jeunesse est assorti d'un certain nombre d'objectifs importants :

- réduire la récidive;
- prévenir la délinquance juvénile;
- accroître la sécurité dans les collectivités;
- responsabiliser les adolescents et offrir aux jeunes à risque des occasions de reprendre le droit chemin grâce à des programmes de réadaptation.

Le Ministère n'a toutefois établi qu'une seule mesure du rendement du programme – soit le nombre d'adolescents qui récidivent, exprimé en pourcentage de tous les adolescents faisant l'objet d'un suivi. Le taux de récidive cible change chaque année, et correspond au taux réel de l'année précédente. Les taux de récidive déclarés par le Ministère ont été relativement stables au cours des cinq dernières années pour les adolescents ayant purgé une peine dans la collectivité et se sont légèrement améliorés pour les jeunes ayant reçu une sentence de mise sous garde. En 2010-2011, le taux de récidive s'établissait à 35 % pour les adolescents assujettis à une peine dans la collectivité et à 59 % pour les jeunes ayant purgé leur peine en milieu de garde. Nous avons constaté que deux autres provinces canadiennes assurent le suivi des taux de récidive des adolescents, mais aucune ne publie des résultats qui permettraient une comparaison.

Le Ministère définit la récidive comme étant un retour sous la supervision du système de justice pour la jeunesse ou des services correctionnels pour adultes dans les deux ans en raison d'une nouvelle condamnation pour un délit commis après l'exécution d'une décision d'ordre communautaire (c'est-à-dire une ordonnance de probation seulement), ou à la suite de l'exécution d'une ordonnance de garde de six mois ou plus. En d'autres termes, seuls les adolescents trouvés coupables à l'issue d'une procédure judiciaire et ayant reçu une peine de plus de six mois font l'objet d'un suivi en matière de récidive.

Bien que nous convenions que la récidive constitue une importante mesure du rendement et que la définition se compare à celle qu'utilise le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour les adultes, le Ministère ne fait en réalité aucun suivi des récidives de plus de 80 % des adolescents qui sont passés par le programme des services de justice pour la jeunesse. Parmi les groupes exclus du calcul pour l'exercice 2010-2011, mentionnons 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. Le Ministère nous a informés qu'il excluait ces groupes parce que des études montrent qu'il n'est pas possible d'influer sur le comportement d'une personne en moins de six mois.

Nous sommes d'avis qu'il serait tout de même utile de tenir des données sur les taux de récidive des 80 % des adolescents qui ne font actuellement pas l'objet d'un suivi. Par exemple, d'après les dossiers extrajudiciaires qui faisaient partie de l'échantillon de dossiers que nous avons examinés, le quart des adolescents ayant écopé de sanctions extrajudiciaires avaient déjà été pris en charge auparavant dans le cadre d'un programme de déjudiciarisation. Pour évaluer l'efficacité du programme de déjudiciarisation, on peut analyser le nombre d'adolescents y ayant participé qui ont

récidivé et ont dû exécuter encore une fois des sanctions extrajudiciaires ou se sont vu imposer une nouvelle peine par un tribunal.

Nos autres observations concernant la mesure du rendement et les rapports sont les suivantes :

- Le Ministère ne fait pas le suivi des programmes ou services auxquels participe chacun des adolescents qui lui sont confiés. En conséquence, il ne peut pas établir de corrélation entre les jeunes qui ne récidivent pas et les programmes et services dont ils ont bénéficié, ce qui pourrait au fil du temps donner une indication de l'efficacité des programmes et services. Ces renseignements pourraient aussi permettre de déterminer dans une certaine mesure l'efficacité des 200 organismes recevant des paiements de transfert qui assurent la prestation de ces programmes et services.
- Le Ministère ne surveille pas le taux de conformité aux ordonnances des tribunaux, alors que ces renseignements pourraient permettre de déterminer si le programme atteint son objectif de responsabilisation des adolescents.

Au moment de notre vérification, le Ministère s'employait à élaborer des mesures du rendement supplémentaires axées sur les résultats au moyen d'une évaluation des données courantes, afin de déterminer les autres données nécessaires pour mesurer plus que le taux de récidive.

En outre, en 2010, le Ministère a lancé un projet pilote de sondages auprès des jeunes qui sortent des établissements de garde/détention dans deux des régions que nous avons visitées. Ces sondages visent à connaître l'opinion des adolescents à propos des programmes, de la sécurité, de la façon dont on a répondu à leurs besoins essentiels comme l'alimentation et l'habillement, la gestion des cas et la planification de la réinsertion, ainsi que de leur expérience globale à l'établissement. Le Ministère nous a informés qu'il avait aussi mis en oeuvre un projet pilote de sondages auprès des adolescents ayant terminé une période de probation et de leurs parents dans la région que nous n'avons pas visitée, afin de connaître leur opinion à propos de leur

expérience des services de probation. À l'occasion de nos discussions avec le Ministère à propos de cette bonne initiative, on nous a informés que le Ministère espérait mettre en oeuvre les deux types de sondages à la sortie à l'échelle de la province l'an prochain.

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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que sa mesure de la récidive ne tient pas compte de tous les adolescents. Il collabore avec des partenaires, notamment la collectivité de la recherche, afin d'examiner les options possibles pour rendre compte de mesures élargies de la récidive, puisqu'il n'existe pas à l'heure actuelle de définition provinciale uniforme de ce que constitue la récidive en matière de justice pour la jeunesse.

Dans le cadre de sa stratégie en matière de données, le Ministère a mis au point des mesures supplémentaires des résultats des services de justice pour la jeunesse qui vont au-delà du taux de récidive et permettent d'acquérir une meilleure compréhension de l'incidence des programmes et services sur l'ensemble des adolescents. Les outils pour faire le suivi de ces résultats et en rendre compte sont en cours d'élaboration.