

3.04

Services dans les établissements et activités relatives aux jeunes contrevenants

CONTEXTE

Le ministère des Services correctionnels surveille la détention et la mise en liberté des détenus, des libérés conditionnels, des probationnaires et des jeunes contrevenants. Il a pour objectifs de garantir la protection et la sécurité de la société et de motiver les contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif. À cette fin, il crée pour les détenus un milieu social propice à produire chez eux un changement d'attitude en leur fournissant une formation, des traitements et des services conçus pour favoriser leur adaptation personnelle et sociale dans la collectivité.

Le ministère est autorisé à incarcérer des contrevenants en vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* et de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, du gouvernement fédéral, ainsi que de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* de l'Ontario.

Les services dans les établissements et opérations relatives aux jeunes contrevenants (services dans les établissements) sont le secteur du ministère chargé du fonctionnement des établissements correctionnels de l'Ontario, notamment les prisons, les centres de détention et les centres correctionnels. Ces établissements assurent la garde des contrevenants adultes condamnés à des peines de prison allant jusqu'à deux ans moins un jour et des personnes sur renvoi qui attendent leur procès. Ils assurent également la garde des jeunes contrevenants de 16 et 17 ans.

Pour l'exercice 1999-2000, les Services dans les établissements ont engagé des dépenses de fonctionnement d'environ 463 millions de dollars et employaient environ 6 200 personnes. Il y avait tous les jours environ 7 400 adultes et 700 jeunes contrevenants dans les 47 établissements correctionnels.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à évaluer si le ministère avait mis en place des procédés et des systèmes appropriés pour :

- s'assurer que les ressources des établissements étaient gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité;
- s'assurer que les services dans les établissements et les programmes étaient offerts conformément aux exigences de la loi et du ministère;
- évaluer l'efficacité des services et programmes offerts par les Services dans les établissements et en faire rapport.

La vérification comprenait des visites à la direction générale du ministère ainsi que dans six établissements correctionnels administrés par le ministère et un établissement pour jeunes contrevenants administré par le secteur public. Nous avons en outre envoyé des questionnaires à tous les établissements correctionnels et analysé les réponses des directeurs. Avant d'entreprendre la vérification, nous avons déterminé les critères qui serviraient à en établir les objectifs, critères qui ont été examinés et acceptés par la haute direction du ministère.

La vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut des Comptables Agréés, et comprenait en conséquence les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous avons examiné des travaux pertinents réalisés par la Direction des services de vérification interne du ministère. Ils ont été utiles pour réduire la portée de notre travail de vérification concernant les mesures de sécurité dans les établissements correctionnels. Notre travail sur le terrain a été en grande partie terminé en mars 2000.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Lors de notre vérification des Services dans les établissements en 1993, nous en étions venus à la conclusion que le ministère pourrait réaliser des économies significatives en modernisant ou en remplaçant des établissements correctionnels existants. En 1996, le ministère a entrepris un projet de renouvellement de l'infrastructure avec coûts en capital approuvés de plus de 270 millions de dollars. Lorsque les établissements inclus dans le projet deviendraient entièrement opérationnels, le ministère s'attendait à pouvoir réduire considérablement les coûts de fonctionnement liés à l'incarcération de contrevenants adultes – ce qui ferait de l'Ontario l'une des provinces ayant les coûts les plus bas au pays. Cependant, nous avons constaté que pendant la mise en œuvre du projet de renouvellement, le ministère n'avait pas correctement évalué la viabilité d'autres options de réalisation pour garantir la meilleure valeur possible aux contribuables.

3.04

Dans l'ensemble, nous en concluons que les systèmes et procédés du ministère n'étaient pas appropriés pour garantir que les ressources des établissements étaient gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité ni pour garantir que les services et programmes étaient offerts conformément aux exigences de la loi et du ministère. En ce qui concerne le projet de renouvellement de l'infrastructure :

- la décision du ministère de financer et de construire deux établissements correctionnels de 1 200 lits au coût de 180 millions de dollars n'était pas appuyée par une solide analyse de rentabilisation évaluant les risques, les coûts et les avantages de toutes les solutions possibles;
- il n'y a pas eu d'analyse coûts-avantages appropriée pour la construction de nouvelles cuisines dans un établissement correctionnel en cours d'agrandissement dans le but de fournir des mets préparés à plusieurs établissements correctionnels. Au moment de la vérification, le coût de construction de ces cuisines est passé de 5 à 9,5 millions de dollars;
- le ministère n'a encore réalisé aucune des économies prévues de 8,5 millions de dollars grâce à la modernisation de ses établissements correctionnels plus d'un an auparavant.

En outre, malgré une diminution du nombre moyen de détenus ces dernières années, les dépenses de fonctionnement des Services dans les établissements entre 1995-1996 et 1999-2000 avaient augmenté de 19 pour 100, passant de 388 millions de dollars à 463 millions de dollars. Nous avons notamment constaté ce qui suit.

- Le ministère n'utilisait pas efficacement ses programmes communautaires, qui sont conçus pour donner aux contrevenants non violents des possibilités de réintégration dans la collectivité. En particulier, nous avons remarqué que le nombre de contrevenants participant au Programme d'absence temporaire était passé de 25 000 à 4 000 entre 1991-1992 et 1998-1999. En raison de la sous-utilisation des programmes communautaires, le ministère a négligé la possibilité de réaliser des économies considérables qui auraient pu atteindre 50 millions de dollars par année.
- Le ministère ne surveillait pas correctement l'assiduité du personnel et le nombre d'heures supplémentaires dans ses établissements correctionnels. Le nombre moyen de congés de maladie, dans le cas des agents des services correctionnels, a augmenté de 38 pour 100, passant de 12 jours en 1995 à 16 jours en 1998. Les dépenses engagées pour les heures supplémentaires ont augmenté de 48 pour 100, passant de 11,1 millions de dollars en 1996-1997 à 16,5 millions de dollars en 1998-1999.
- Des programmes correctionnels étaient offerts à des détenus adultes sans évaluation appropriée de leurs besoins sur une base individuelle.
- Le ministère ne s'assurait pas que ses mesures de sécurité étaient respectées et que des mesures correctives étaient prises rapidement en cas de non-conformité. Environ 60 pour 100 de ses 47 établissements correctionnels avaient des problèmes de non-conformité en matière de sécurité, problèmes qui n'avaient pas été corrigés depuis deux ans dans certains cas.

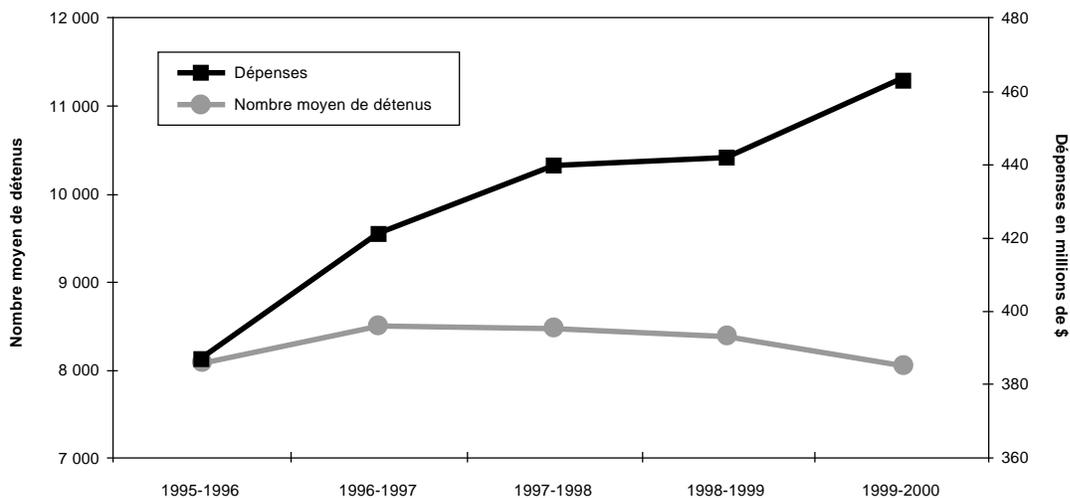
Nous en sommes également venus à la conclusion que le ministère devait évaluer son efficacité en matière de protection de la société et de motivation des contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif, et qu'il devait en faire rapport.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

SOUCI DE L'ÉCONOMIE ET DE L'EFFICACITÉ

Selon les données du ministère, le nombre quotidien moyen de détenus (adultes et jeunes contrevenants) a atteint un sommet au cours de l'exercice 1996-1997. Il a depuis diminué de 6 pour 100, passant de 8 600 à 8 100. Cependant, les dépenses de fonctionnement engagées pour les Services dans les établissements entre 1995-1996 et 1999-2000 ont augmenté de 19 pour 100, passant de 388 millions de dollars à 463 millions de dollars.

**Nombre quotidien moyen de détenus et dépenses de fonctionnement
1995-1996 à 1999-2000**

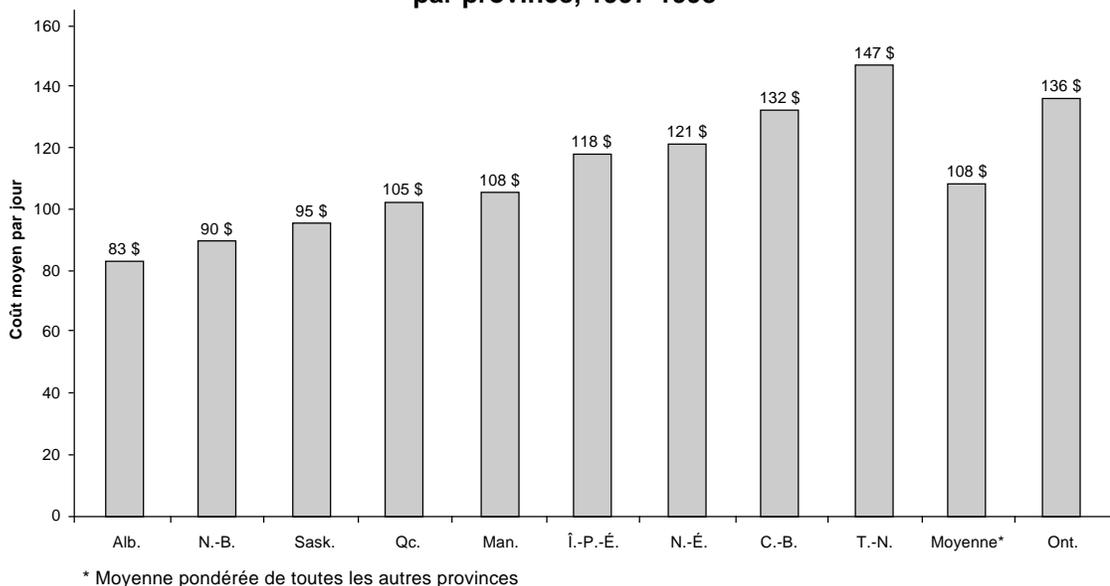


Source : Ministère des Services correctionnels

Un examen des derniers renseignements fournis par Statistique Canada a révélé que le coût quotidien moyen par détenu adulte pour toutes les provinces à l'exception de l'Ontario était de 108 \$ pour l'exercice 1997-1998. Le coût de 136 \$ par jour en Ontario est le deuxième en importance au pays, comme l'indique le tableau ci-dessous.

3.04

Coût quotidien moyen par détenu adulte par province, 1997-1998



Source : Statistique Canada

Statistique Canada ne dispose pas de renseignements sur les coûts associés aux jeunes contrevenants dans l'ensemble du Canada. Selon le ministère, le coût annuel d'incarcération d'un jeune contrevenant en Ontario s'élevait à plus de 95 000 \$ comparativement à 50 000 \$ pour un contrevenant adulte.

Dans le cadre de notre vérification des Services dans les établissements en 1993, nous indiquions que le coût quotidien élevé en Ontario était attribuable à des facteurs associés à l'inefficacité de certains établissements correctionnels plus petits et plus anciens, à une plus faible utilisation de programmes communautaires de rechange que dans les autres provinces et à des frais de dotation en personnel élevés.

Afin de fournir aux ministères des lignes directrices concernant la mise en œuvre de la politique du gouvernement qui consiste à rechercher de meilleures solutions pour la prestation des services, le Conseil de gestion du gouvernement a publié un Cadre de nouveaux modes de prestation des services (NMPS) en 1996. Tous les ministères devaient examiner d'autres options possibles pour la prestation des services, notamment la privatisation, de tous leurs programmes et activités afin de limiter les dépenses et d'offrir de meilleurs services.

En vertu du cadre de NMPS, le choix d'une méthode de prestation doit être soutenu par une solide analyse de rentabilisation incluant l'évaluation des éléments suivants :

- les coûts et les avantages de toutes les solutions possibles, notamment la prise en considération de tous les facteurs pertinents;
- les risques associés à l'option de prestation envisagée, notamment les risques répartis entre la province et le fournisseur des services ainsi que les risques pouvant être transférés au secteur privé;
- la protection de l'intérêt public.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons évalué si les lignes directrices du Conseil de gestion étaient suivies pour explorer les nouveaux modes de prestation des services des programmes existants et des nouvelles initiatives. Comme il est indiqué dans les parties suivantes du rapport, nous avons constaté que les lignes directrices, qui mettent l'accent sur des pratiques commerciales prudentes, n'étaient en général pas suivies. En particulier :

- les analyses de rentabilisation devant appuyer les choix de méthodes de prestation du ministère n'étaient pas effectuées ou étaient préparées sans bien tenir compte de tous les facteurs pertinents;
- en évaluant la possibilité de la participation du secteur privé, le degré de risque pouvant lui être transféré n'était pas correctement pris en considération;
- on ne cherchait pas suffisamment à harmoniser les objectifs du secteur privé et les intérêts du public.

PROJET DE RENOUVELLEMENT DE L'INFRASTRUCTURE POUR ADULTES

Nous avons constaté en 1993 que les plus petits établissements pour adultes, en Ontario, affichaient des coûts quotidiens plus élevés que la moyenne. Ces établissements avaient tendance à être plus vieux et conçus de manière inefficace, ce qui donnait un rapport personnel-détenus 2,5 fois plus élevé que la moyenne des plus grands établissements. Nous avons fait remarquer que l'amélioration de l'efficacité des plus petits établissements pourrait nécessiter d'importants investissements de capitaux à long terme et en étions venus à la conclusion que la modernisation ou le remplacement d'établissements existants pourraient permettre de réaliser des économies importantes.

En 1996, le ministère embauchait deux sociétés d'experts-conseils indépendantes pour peser le pour et le contre de la modernisation ou du remplacement de ses établissements correctionnels pour adultes. À l'automne 1996, il mettait en place le Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes, avec coûts globaux approuvés de plus de 270 millions de dollars, pour différents projets d'immobilisations visant à réduire les coûts de fonctionnement et à accroître l'efficacité des établissements correctionnels pour adultes. Nous avons examiné les projets d'immobilisations suivants, qui étaient en cours ou terminés au moment de notre vérification.

- Construction de deux établissements de 1 200 lits à Penetanguishene et Lindsay – les coûts globaux approuvés s'élevaient à 87 millions de dollars pour chacun des établissements. Les contrats de construction ont fait l'objet d'un appel d'offres et ont été octroyés à des entrepreneurs en 1998 pour 83 millions de dollars et 79 millions de dollars respectivement. À la fin de notre vérification en mars 2000, les deux tiers du projet de Penetanguishene et le quart de celui de Lindsay étaient achevés.
- Agrandissement d'un établissement existant à Milton pour faire passer la capacité de 600 à 1 500 lits – les coûts globaux approuvés s'élevaient à 90 millions de dollars. Le contrat de construction a fait l'objet d'un appel d'offres et a été octroyé à un entrepreneur pour 79 millions de dollars en 1998. À peu près les trois quarts du projet d'agrandissement de l'établissement de Milton étaient réalisés.

3.04

- Modernisation de trois centres de détention existants (Metro Toronto East, Metro Toronto West et Hamilton-Wentworth) avec une capacité combinée de 1400 lits – les coûts globaux approuvés s'élevaient à 8 millions de dollars. Les contrats ont fait l'objet d'un appel d'offres et ont été octroyés en 1998 pour un coût global d'environ 7 millions de dollars. Le projet de Hamilton-Wentworth était presque terminé, alors que les deux projets de Toronto étaient terminés depuis mars 1999.

Les établissements ci-dessus, avec 5 300 lits au total, pourraient accueillir presque les deux tiers des détenus adultes en Ontario. Lorsque les nouveaux établissements seront entièrement opérationnels, le ministère s'attend à pouvoir réduire considérablement les coûts de fonctionnement liés à l'incarcération des détenus adultes. Par exemple, on a prévu que le coût quotidien des deux nouveaux établissements se situerait entre 56 \$ et 60 \$, ce qui en ferait l'un des coûts les plus bas au pays.

NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS

Les deux nouveaux établissements correctionnels de Penetanguishene et Lindsay sont conçus pour être pratiquement identiques, ce qui permettrait d'effectuer des comparaisons plus significatives entre les coûts des immobilisations, les coûts de fonctionnement et d'autres mesures de rendement. Dans le cadre de l'examen de différentes options de prestation des services, le Conseil de gestion a demandé au ministère, en août 1996, de préparer un avant-projet de Demande de prix pour les deux nouveaux établissements, et ce pour obtenir des renseignements sur l'admissibilité du secteur privé et une opinion sur le financement et la propriété des établissements.

Le ministère nous a fait savoir que la demande de prix n'avait jamais été préparée en raison de contraintes de temps, bien qu'il ait effectivement rencontré des consortiums intéressés du secteur privé. Les deux établissements ont en fin de compte été financés et construits par la province, qui en est propriétaire, sans participation du secteur privé.

Selon des représentants du ministère, le financement et la propriété privés n'étaient pas possibles en 1998. À la fin de notre vérification, cependant, le ministère a indiqué qu'il étudiait la possibilité de confier au secteur privé l'exploitation d'au moins l'un des deux établissements. On nous a informés qu'il préparait une demande de prix pour évaluer l'intérêt du secteur privé à l'égard de l'exploitation de l'établissement de Penetanguishene, dont la fin des travaux est prévue pour l'automne 2000.

Le ministère a déclaré que les raisons pour lesquelles il n'avait pas eu recours au financement et à la propriété privés étaient entre autres :

- Lors des rencontres, les consortiums du secteur privé ont indiqué qu'ils seraient disposés à fournir le financement pour obtenir le contrat. Cependant, ils souhaitaient surtout obtenir l'élément exploitation de l'ensemble du contrat.
- Si la province assumait le financement et la propriété, le coût de financement serait au taux d'intérêt de la province, qui était de 15 à 40 points de base inférieur à celui du secteur privé.
- Si un établissement devait appartenir au secteur privé et être exploité par lui, la capacité de la province d'en reprendre la possession ou la propriété en cas de rendement insuffisant pourrait être problématique.

-
- La publication d'une demande de prix ou d'une demande de propositions pour que des promoteurs du secteur privé prennent en charge le financement, la conception / construction, la propriété et l'exploitation de l'établissement pourrait occasionner des retards importants causés par des griefs du syndicat.

Malgré les raisons énoncées ci-dessus, nous avons constaté que la décision du ministère concernant le choix de financement et de propriété n'était pas fondée sur une analyse de rentabilisation solide visant à garantir le «rendement optimal de l'argent de contribuables», comme il était recommandé en vertu du cadre de NMPS établi par le Conseil de gestion. En particulier, on n'avait pas effectué d'analyse coûts-avantages selon la méthode recommandée (c'est-à-dire valeur actualisée nette) pour choisir l'option offrant les avantages nets les plus élevés. On n'avait pas non plus tenu compte des risques à transférer ou à gérer relativement à chaque option.

Le financement, la construction et la propriété d'établissements correctionnels par le secteur privé exigeraient d'importants investissements de capitaux. Le secteur privé devrait en outre assumer le risque de surcharges, qui pourrait affecter considérablement le rendement des investissements des actionnaires en cas de mauvaise gestion. Il est par conséquent compréhensible que des exploitants du secteur privé préfèrent obtenir uniquement le contrat d'exploitation des établissements. Cependant, dans d'autres territoires de compétence, comme les É.-U. et le R.-U., un important investissement de capitaux du secteur privé est chose courante lorsque des exploitants privés tentent d'obtenir les contrats d'exploitation d'établissements correctionnels.

Lorsque le taux d'intérêt légèrement plus élevé de 0,15 pour 100 à 0,4 pour 100 a été mentionné comme l'une des raisons pour lesquelles la province devrait financer les établissements, les construire et en être propriétaire, on n'avait pas étudié la possibilité de transférer le risque de surcharges au secteur privé. Notre examen des demandes de changement et des prévisions de coûts révisées fournies par le ministère nous a permis de constater que le projet de Penetanguishene, qui est environ aux deux tiers terminé et dont le prix du contrat de construction était de 83 millions de dollars, coûterait en fin de compte 92 millions de dollars. Cela représente 5 millions de dollars de plus que le coût global de 87 millions approuvé par le Conseil de gestion.

L'inquiétude du ministère concernant la possibilité de rendement insuffisant du propriétaire / exploitant du secteur privé est valable. Cependant, sans l'engagement à long terme de capitaux privés, le risque de rendement insuffisant ou d'inexécution pourrait être encore plus grand. Étant donné qu'il n'y a aucun risque de perdre des investissements de capitaux, un exploitant du secteur privé n'aurait pas tant à perdre, exception faite du contrat d'exploitation, en cas de rendement insuffisant. En outre, afin d'accroître le bénéfice pour l'exploitant, l'entretien courant du bâtiment pourrait être reporté si l'exploitant n'avait pas également un intérêt de propriété. Ceci pourrait occasionner d'importantes dépenses en capital pour réparer l'infrastructure à longue échéance lorsque l'exploitation reviendrait à la province. Les exploitants privés seraient plus incités à assurer un entretien approprié s'ils étaient également propriétaires des établissements.

On avait demandé au ministère d'examiner d'autres options possibles de prestation des services, notamment la privatisation, dès 1996. Nous nous inquiétons du fait qu'il n'existait pas d'analyse de rentabilisation correctement préparée abordant toutes les questions importantes comme les coûts et avantages de la participation du secteur privé, la

reprise de possession en cas de rendement insuffisant, les griefs du syndicat et la protection de l'intérêt public.

PROJET D'AGRANDISSEMENT

Le projet d'agrandissement ferait passer la capacité actuelle de l'établissement de Milton de 600 à 1 500 lits. Il deviendrait le plus grand établissement correctionnel au Canada.

Notre examen des demandes de changement et des prévisions de coûts révisées fournies par le ministère a révélé ce qui suit :

- terminé aux deux tiers environ, le projet d'agrandissement dont le prix du contrat de construction était de 79 millions de dollars coûtera en fin de compte 93 millions de dollars, à savoir 3 millions de plus que le coût global de 90 millions de dollars approuvé par le Conseil de gestion;
- l'augmentation des coûts est en grande partie attribuable à la sous-estimation des coûts de construction de cuisines (cuisson-refroidissement) au moment de l'approbation initiale du projet d'agrandissement.

3.04

Cuisson-refroidissement

La cuisson-refroidissement utilise un système de transformation selon lequel les aliments sont préparés «à point» puis refroidis rapidement. Les installations devaient fournir des mets préparés à dix établissements correctionnels et représentaient un coût en capital de 5 millions de dollars.

Les installations devaient à l'origine être financées et exploitées par le secteur privé. Cependant, le ministère a par la suite décidé de renoncer à la participation du secteur privé parce qu'il n'y avait pas d'exploitants expérimentés dans le secteur privé, que les coûts de la main-d'œuvre seraient plus élevés si l'on n'avait pas recours à des détenus non payés pour effectuer le travail et que tout problème concernant la qualité des aliments pourrait occasionner des troubles parmi les détenus, dans tous les établissements desservis par ces installations. En outre, le secteur privé pourrait choisir de ne pas faire appel à des détenus, privant ceux-ci d'une expérience de travail utile.

Au moment de notre vérification, nous avons constaté que les coûts estimatifs des installations de cuisson-refroidissement étaient passés de 5 à 9,5 millions de dollars. Plutôt que de répondre aux besoins de dix établissements, les mets préparés ne suffiraient que pour six. En outre, l'équipement nécessaire à la modernisation de trois établissements existants coûterait à lui seul 3,9 millions de dollars, alors que ce coût avait été estimé à l'origine à moins de 100 000 \$.

Notre examen du projet de cuisson-refroidissement a révélé que l'analyse coûts-avantages n'avait pas été effectuée correctement avant de prendre la décision de construction. En particulier :

- les établissements existants qui devaient être desservis ont déjà des coûts alimentaires aussi bas que ceux qui sont prévus pour la cuisson-refroidissement, à savoir environ 1,80 \$ le repas. Cependant, les installations de cuisson-refroidissement ne pourraient fournir qu'environ 60 pour 100 des aliments. Il faudrait acheter des denrées fraîches localement, moyennant des coûts supplémentaires;

-
- la capacité nécessaire pour répondre aux besoins des six établissements était de 16 000 repas par jour, sept jours sur sept. Cependant, la capacité de production quotidienne était limitée à 15 000 repas parce que le mécanisme de refroidissement ne pouvait fonctionner que 8 à 12 heures par jour. L'espace disponible pour la conservation frigorifique limitait également la capacité de production;
 - le plan original prévoyait cinq jours de production par semaine. Les coûts de dotation en personnel augmenteraient considérablement si la production devait passer à sept jours. En outre, il n'était pas tenu compte des coûts supplémentaires associés à l'achat d'aliments auprès d'autres sources si le transport des aliments à partir des installations de cuisson-refroidissement était impossible en raison d'intempéries.

À la fin de notre vérification, le ministère n'avait pas décidé s'il diminuerait le nombre d'établissements à desservir, réduirait le nombre de repas chauds ou compléterait les besoins en aliments en faisant appel à d'autres sources. En outre, des représentants du ministère ont indiqué qu'ils préparaient une demande de prix/demande de propositions pour inviter des exploitants du secteur privé à soumissionner en vue d'un contrat d'exploitation, car il semblait peu probable que le ministère dispose de compétences suffisantes à l'interne pour le fonctionnement de ces installations.

Une analyse de rentabilisation bien préparée aurait permis au ministère d'effectuer une évaluation plus appropriée des besoins et d'examiner les risques et autres exigences logistiques comme partie intégrante de son processus de planification.

PROJETS DE MODERNISATION

Les projets de modernisation de trois centres de détention ont été entrepris en 1996. Les coûts de contrats octroyés après appel d'offres s'élevaient à environ 7 millions de dollars. Au moment de notre vérification, le projet de Hamilton-Wentworth n'était pas encore terminé alors que les deux projets de Toronto l'étaient depuis plus d'un an. Nous avons limité notre examen des projets de modernisation aux deux projets terminés.

La portée des travaux de modernisation de ces deux projets englobait l'installation de verrous de sécurité électriques, de postes de contrôle, d'un système de surveillance par télévision en circuit fermé, ainsi que de systèmes de sécurité et systèmes d'urgence supplémentaires. Grâce à la nouvelle technologie en matière de sécurité et de surveillance, le ministère prévoyait à l'origine une économie de coût globale de 8,5 millions de dollars par année en raison de la réduction des effectifs. Notre examen des deux projets a révélé que même si la modernisation était terminée depuis près d'un an, ni l'un ni l'autre des deux établissements n'avait réalisé les économies prévues, même en partie.

- Dans le cas du centre de détention de Metro Toronto East, les améliorations technologiques étaient installées mais n'étaient pas encore utilisées au moment de la vérification.
- Dans le cas du centre de détention de Metro Toronto West, l'établissement avait commencé à utiliser la nouvelle technologie de surveillance et le matériel de sécurité mais il n'y avait eu aucun changement au niveau des effectifs.

Le ministère nous a fait savoir, à la fin de notre vérification, que le matériel serait utilisé dans les deux établissements et que des réductions d'effectifs avaient été annoncées. Des représentants du ministère ont cependant indiqué que les économies seraient

considérablement moindres que celles prévues à l'origine parce qu'on avait constaté que les réductions d'effectifs initialement prévues étaient surestimées, d'après un examen subséquent réalisé par un conseiller indépendant.

3.04

Recommandation

En évaluant différentes options possibles pour la prestation des services, le ministère doit préparer des analyses de rentabilisation détaillées, notamment des analyses des besoins et des définitions des exigences, pour garantir que l'option choisie fournit le rendement optimal de l'argent de contribuables. Les analyses de rentabilisation doivent au moins comprendre une évaluation des éléments suivants :

- les coûts et avantages de toutes les solutions possibles;
- les types de risques et le degré de risque pouvant être transférés de la province à des partenaires du secteur privé, ainsi que la manière dont ces risques devraient être gérés;
- l'harmonisation des objectifs du secteur privé et des intérêts du public.

Afin de bénéficier des avantages prévus, le ministère doit mettre en place des procédés visant la planification et la mise en œuvre appropriées de l'option de prestation de services choisie.

Réponse du ministère

Le ministère a examiné et analysé l'information concernant le financement, la propriété et l'exploitation d'établissements correctionnels par le secteur privé. Il a notamment pris en considération l'évaluation et le transfert des risques, examiné des études comparant le financement, la propriété et l'exploitation par le secteur privé et le secteur public, et analysé la situation d'autres territoires de compétence qui ont opté pour le financement et la propriété du secteur privé.

- ***En février 2000, le ministère créait une Unité de la diversification des modes de prestation des services (DMP) pour gérer la mise en œuvre des directives de la DMP approuvées par le Conseil de gestion. Cette unité fonctionnera selon les paramètres du cadre de la DMP du Conseil de gestion et selon le guide de mise en œuvre d'un changement dans la prestation des services (Guide to Implementing a Charge in Service Delivery).***
- ***Une demande de prix a été diffusée en août 2000 pour demander des déclarations d'intérêt de fournisseurs de services privés ou à but non lucratif à l'égard de l'exploitation du centre correctionnel de Penetanguishene. Les renseignements obtenus grâce à ces soumissions et aux offres subséquentes présentées par des soumissionnaires admissibles aideront le ministère à effectuer l'analyse coûts-avantages de cette initiative dans le cadre de NMPS.***

En ce qui concerne les projets de modernisation, le ministère a, en février 2000, informé le SEEFPO conformément à la convention collective qu'il y aurait des réductions d'effectifs aux centres de détention de Metro Toronto Est et West. Ces réductions se sont concrétisées au centre de détention de Metro Toronto West en mai 2000 et au centre de Metro Toronto East en juillet 2000.

PRIVATISATION D'UN ÉTABLISSEMENT POUR JEUNES CONTREVENANTS

En 1997, le ministère a mis sur pied un projet pilote, appelé projet Volte-face, qui introduisait une approche plus méthodique à l'égard de l'incarcération des jeunes contrevenants. Une demande de propositions a été émise en février 1997, et le projet pilote a été confié au soumissionnaire privé retenu en avril 1997. Le projet, avec une capacité d'accueillir 32 jeunes contrevenants à Barrie, a été transféré à un exploitant privé en juillet 1997 pour une période de trois ans.

Le contrat de trois ans représentait 8,3 millions de dollars. À la fin du contrat en juillet 2000, le projet pilote sera évalué en termes de répercussions sur le récidivisme des jeunes contrevenants, de réussites scolaires, de réussites sur le marché du travail et d'autres facteurs.

Notre examen du contrat et des paiements effectués à l'entrepreneur a révélé ce qui suit.

- Une somme supplémentaire de 400 000 \$ au total a été versée à l'entrepreneur en sus du prix prévu au contrat pour des services de garde en milieu fermé. Les représentants du ministère nous ont fait savoir que cette somme a été affectée à un supplément d'effectifs non prévu dans le contrat initial. En examinant le contrat, nous n'avons relevé aucune disposition prévoyant des paiements au-delà du prix du contrat.
- Le ministère ne comparait pas les sommes facturées aux sommes prévues au contrat. Il versait annuellement à l'entrepreneur 24 000 \$ en plus pour des services aux libérés jusqu'à ce que nous attirions son attention sur ce point.

Nous avons remarqué, au moment de la vérification, que même si le contrat pilote n'était pas encore terminé ni l'évaluation effectuée, le ministère avait déjà annoncé sa décision d'élargir l'utilisation du programme de discipline stricte administré par le secteur privé.

Recommandations

Afin d'assurer le contrôle approprié des paiements aux fournisseurs de services privés, le ministère doit surveiller plus étroitement les activités et les factures des partenaires du secteur privé qui fournissent des services de rechange à la province.

Afin de mieux s'assurer que l'impartition future garantit l'optimisation des ressources, le ministère doit terminer son évaluation de l'efficacité du projet pilote avant de décider si d'autres établissements pour jeunes contrevenants devraient être confiés à des exploitants du secteur privé.

Réponse du ministère

Le ministère surveillera plus étroitement tous les contrats conclus avec des partenaires du secteur privé.

Le ministère recevra, à la mi-septembre, le rapport d'évaluation final de l'efficacité du projet Volte-face; les rapports préliminaires indiquent des résultats positifs. En se fondant sur ces évaluations, il élargira les activités du projet et créera des établissements semblables pour jeunes contrevenants en collaboration avec le secteur privé.

3.04

PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES

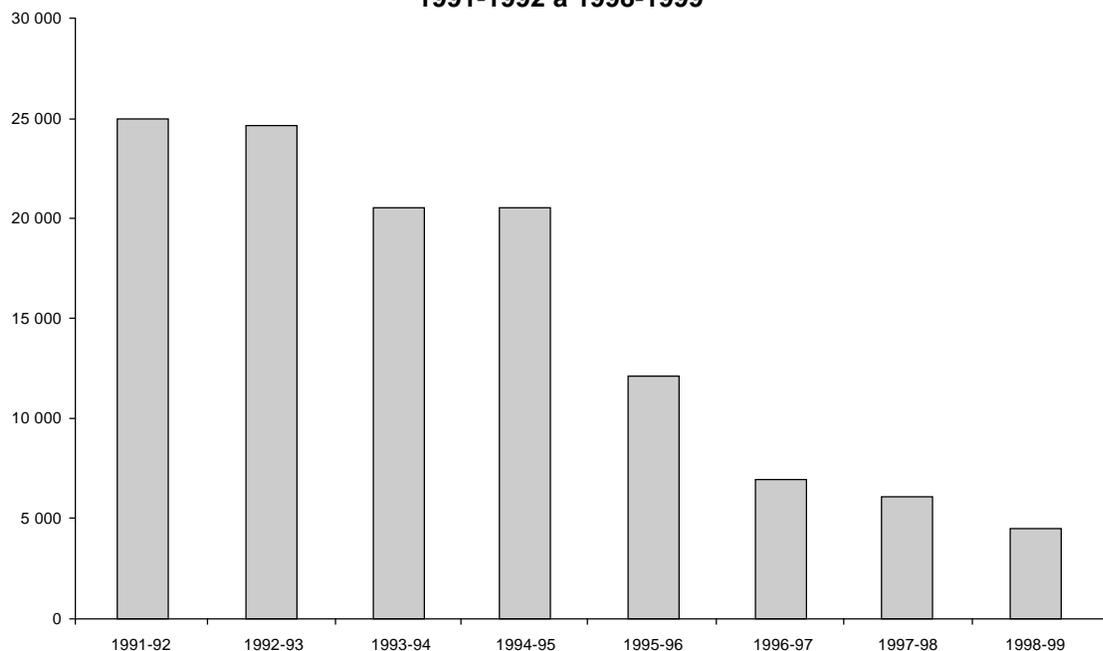
Dans le but de favoriser la réintégration des détenus dans la collectivité, les provinces canadiennes ont créé des programmes communautaires comme le Programme d'absence temporaire et le Programme de surveillance électronique comme solutions de rechange à l'incarcération. Dans le cadre de ces programmes, les directeurs des établissements correctionnels ont le pouvoir discrétionnaire de permettre à des détenus reconnus coupables d'infractions sans violence de purger la totalité ou une partie de leur peine dans la collectivité, dans des conditions imposées par les établissements.

Ces programmes communautaires contribuent à la protection de la société en permettant aux contrevenants de maintenir leurs relations et responsabilités communautaires et familiales et de participer à des programmes de formation continue, d'emploi ou autres programmes de réadaptation.

De nombreux directeurs ont déclaré que les programmes communautaires comme le Programme d'absence temporaire étaient plus rentables que l'incarcération et que l'on devrait y avoir recours plus souvent. Selon les données du ministère, le nombre d'absences temporaires accordées a chuté de 25 000 à 4 000 entre 1991-1992 et 1998-1999. En particulier :

- les absences temporaires pour emploi sont passées de 3 500 à environ 300;
- les absences temporaires pour formation scolaire ou professionnelle sont passées de 360 à 13.

Nombre d'absences temporaires 1991-1992 à 1998-1999



Source : Ministère des Services correctionnels

Notre examen des dernières données de Statistique Canada a révélé qu'au cours de l'exercice 1997-1998, l'Ontario avait en moyenne placé dans des programmes communautaires moins de 8 pour 100 des contrevenants incarcérés dans ses établissements. Par contraste, l'Alberta et le Manitoba avaient placé chacune 20 pour 100 des contrevenants condamnés dans des programmes communautaires, et le Québec 45 pour 100. L'Alberta, seule province à nous fournir des statistiques sur les résultats, a déclaré que 99 pour 100 des contrevenants avaient terminé le Programme d'absence temporaire sans révocation en 1997-1998.

La majorité des détenus incarcérés dans les établissements de l'Ontario l'étaient pour des infractions contre les biens et autres infractions non liées à des actes de violence. Au cours des huit dernières années, les critères de sélection aux fins d'absence temporaire sont demeurés limités aux contrevenants non violents et à faible risque.

Notre examen a révélé que le taux de réussite de l'Ontario en ce qui concerne le Programme d'absence temporaire au cours de ces huit ans est demeuré le même, c'est-à-dire environ 97 pour 100, les échecs étant principalement attribuables à des manquements techniques comme la violation de la consigne concernant les heures de rentrée. Le personnel du ministère a indiqué qu'il n'y avait pas un seul cas où un contrevenant aurait commis un délit grave en cours d'absence temporaire.

En plus d'offrir aux détenus des possibilités de réadaptation et de favoriser leur réintégration dans la collectivité, les programmes communautaires pourraient également aider le ministère à gérer ses ressources de façon plus rentable. Par exemple, si l'Ontario avait utilisé ses programmes communautaires dans la même mesure que l'Alberta, il y aurait en

3.04

moyenne plus de 1 000 détenus adultes de moins chaque jour dans ses établissements. Étant donné qu'il en coûte environ 50 000 \$ par année pour assurer la garde d'un détenu adulte et plus de 95 000 \$ par année pour un jeune contrevenant, une meilleure utilisation des programmes communautaires pourrait permettre de réaliser des économies fonctionnelles considérables allant jusqu'à 50 millions de dollars par année. Cela pourrait aussi permettre à la province d'éviter les coûts importants liés à la construction et au fonctionnement d'un nouvel établissement.

Recommandation

Afin d'offrir aux détenus non violents de meilleures possibilités de réintégration dans la collectivité et de réduire les dépenses engagées pour les établissements, le ministère doit utiliser les programmes communautaires plus efficacement.

Réponse du ministère

La sécurité du public est la priorité absolue du ministère. Lorsque des contrevenants non violents sélectionnés sont identifiés comme pouvant participer à des programmes communautaires, le ministère optera pour cette solution. En vertu du nouveau cadre de rendement, les établissements pour adultes doivent offrir des programmes et services axés sur les résultats au sein de l'établissement afin de favoriser l'adaptation personnelle et sociale des détenus.

Dans le Budget 2000 de l'Ontario, on annonçait l'ajout de 165 nouveaux agents de probation et de libération conditionnelle dans le cadre de l'investissement dans des collectivités sûres et du nouveau modèle de discipline stricte de 18 millions de dollars pour réadaptation dans la collectivité. Ces effectifs assureront une surveillance plus intensive et fréquente des contrevenants et aideront à limiter les déplacements de ceux qui purgent leur peine dans la collectivité.

DOTATION EN PERSONNEL

ASSIDUITÉ

Pour des raisons de sécurité, les agents des services correctionnels qui sont absents pour cause de maladie ou pour toute autre raison doivent être remplacés immédiatement. Dans de nombreux cas, il faut pour cela payer aux remplaçants des heures supplémentaires à une fois et demie le taux horaire.

Notre examen des dernières données disponibles sur les congés de maladie de courte durée des agents des services correctionnels classifiés a révélé que le nombre moyen de congés avait augmenté de 38 pour 100 entre 1995 et 1998.

**Nombre moyen de congés de maladie
de 1995 à 1998**

Année	Moyenne des jours de congé
1995	11,70
1996	12,97
1997	13,76
1998	16,11

Source : D'après les données du ministère des Services correctionnels

Étant donné que la plupart des agents des services correctionnels classifiés sont affectés à des quarts de 12 heures, la moyenne de 16 congés de maladie pourrait être l'équivalent de 24 congés pour des employés affectés à des quarts de huit heures.

Les données sur les congés de maladie de courte durée en 1999 n'étaient pas disponibles au moment de la vérification. Cependant, nos discussions avec des directeurs d'établissement et notre examen des primes de temps supplémentaire ont révélé que la situation empirait.

Afin de s'attaquer aux problèmes d'assiduité, le ministère a adopté un Programme d'amélioration de l'assiduité en janvier 1996, qu'il a remplacé par le Programme d'encouragement à l'assiduité en octobre 1997. En examinant les efforts de surveillance de l'assiduité dans cinq des établissements correctionnels, nous avons constaté ceci :

- un seul des cinq établissements tenait des dossiers relativement à jour sur les présences;
- même dans le cas de cet établissement, 30 pour 100 des employés ayant pris des congés de maladie en sus du seuil de surveillance ne faisaient pas l'objet d'une surveillance conformément aux exigences du Programme d'encouragement à l'assiduité.

Nos discussions avec les directeurs d'établissement nous ont appris que les problèmes d'assiduité des agents des services correctionnels étaient attribuables à une absence de motivation en raison de l'incertitude de leur situation professionnelle depuis 1996. Les directeurs soutenaient que l'utilisation excessive des congés de maladie résultait du fait que certains employés profitaient de la situation.

Bien que l'on ait cité l'absence de motivation et la conception inefficace du Programme d'encouragement à l'assiduité comme raisons de l'utilisation excessive des congés de maladie, nous croyons que l'absence d'une surveillance appropriée, par la direction, de l'assiduité du personnel dans les établissements contribuait également au problème.

Recommandation

Le ministère doit multiplier ses efforts de surveillance des congés de maladie et, lorsque cela est justifié, prendre des mesures correctives appropriées pour régler les problèmes.

3.04

Réponse du ministère

Le ministère convient que l'assiduité constitue un problème et a lancé plusieurs initiatives dans le but d'y remédier :

- **il examine actuellement les registres des présences des personnes dont l'absentéisme est excessif et envisage des mesures appropriées pouvant aller jusqu'au renvoi;**
- **la Direction des ressources humaines s'occupe de créer une nouvelle unité pour la gestion des dossiers de présence. Le recrutement est presque terminé pour la dotation en personnel de cette unité;**
- **le ministère évalue actuellement les fonctions de suivi et de compte rendu offertes par le Réseau d'information sur les ressources humaines (RIRH) récemment adopté et fournit des suggestions pour la préparation de nouveaux modules, comme la santé et la sécurité au travail, afin de permettre la collecte et la communication les plus efficaces possible des données sur l'assiduité;**
- **le SEEFPO a accepté de participer, avec le ministère, à un groupe de travail conjoint qui examinera les questions de motivation du personnel et d'assiduité.**

TEMPS SUPPLÉMENTAIRE

Notre examen du système de gestion des présences du ministère a révélé que le total des heures supplémentaires effectuées tant par les agents des services correctionnels classifiés (permanents à temps plein) que par les agents non classifiés (contractuels à temps partiel) avait diminué de plus de 40 pour 100 entre 1995 et 1999.

Cette tendance à la baisse ne correspondait cependant pas à la feuille de paie qui indiquait que la prime de temps supplémentaire versée à ces agents avait augmenté de 48 pour 100 entre 1997 et 1999, passant de 11,1 millions de dollars à plus de 16,5 millions. Selon le personnel chargé de l'administration de la paie, les établissements ne signalaient pas toutes les heures supplémentaires de leur personnel dans le système intégré de gestion des présences.

Lors de nos visites dans des établissements correctionnels individuels, nous avons remarqué ceci :

- les heures supplémentaires étaient souvent attribuées à des agents classifiés payés à taux majoré de moitié alors que l'attribution des heures à des employés contractuels non classifiés éliminerait la nécessité de payer des heures supplémentaires dans ces circonstances;
- on n'effectuait pas le suivi des heures supplémentaires attribuées à des agents individuels pour s'assurer que les heures étaient attribuées de manière rentable.

Les directeurs individuels ont convenu que le temps supplémentaire pourrait être mieux géré si l'on exerçait un contrôle plus étroit et qu'une plus grande utilisation de personnel non classifié éliminerait ou réduirait les heures supplémentaires. Cependant, ils nous ont déclaré qu'ils n'utilisaient pas plus d'employés non classifiés pour diminuer les heures

supplémentaires parce que ces agents n'étaient parfois pas disposés à travailler un plus grand nombre d'heures. En outre, pour des raisons de sécurité et de sûreté, ils n'étaient pas autorisés à s'acquitter de certaines responsabilités (par exemple l'accompagnement) selon les conventions collectives locales.

Néanmoins, tous les établissements que nous avons visités avaient des agents contractuels qui n'avaient pas travaillé leur quota d'heures normales.

Recommandation

Afin d'améliorer l'assiduité du personnel et de réduire les coûts, le ministère doit s'assurer que :

- **les heures supplémentaires réellement effectuées sont correctement inscrites dans le système de gestion des présences;**
- **les heures supplémentaires sont mieux suivies et surveillées;**
- **le personnel n'ayant pas travaillé son quota d'heures normales est mis à contribution avant que des heures supplémentaires soient attribuées.**

Réponse du ministère

Le ministère adoptera un système d'administration automatisé des horaires des quarts de travail afin d'améliorer l'inscription appropriée des présences ainsi que pour mieux suivre, surveiller et attribuer les heures supplémentaires.

CONFORMITÉ AVEC LES EXIGENCES DE LA LOI ET DU MINISTÈRE

FORMATION DU PERSONNEL

Afin d'assurer des activités rentables et la protection appropriée du personnel et des détenus dans ses établissements correctionnels, le ministère a établi des exigences de formation pour les agents des services correctionnels. En plus de leur offrir une formation initiale en début d'emploi, il exige que les établissements dispensent une formation à jour en matière de sécurité, comme des cours de réanimation cardio-respiratoire et de secourisme, au moins tous les deux ans. D'autres cours doivent être mis à jour sur une période de cinq ans.

En réponse à notre sondage, plus de 60 pour 100 des directeurs ont déclaré que la formation actuellement exigée des agents des services correctionnels n'était pas suffisante pour répondre aux besoins fonctionnels de leur établissement. En examinant la formation offerte aux agents, nous avons remarqué qu'aucun des établissements visités ne s'était conformé aux exigences de formation établies par le ministère. En particulier :

- les politiques du ministère exigeaient que les établissements correctionnels tiennent des dossiers à jour sur la formation du personnel avec liste chronologique de la

3.04

formation reçue à ce jour et de la formation annuelle requise. Nous avons remarqué que les dossiers de formation, dans les établissements visités, étaient soit incomplets, soit insuffisants;

- en raison de l'abandon provisoire des exigences de formation avancée en services correctionnels au cours des quatre dernières années, plus de 80 pour 100 des agents des services correctionnels n'avaient pas reçu la formation nécessaire pour maintenir leurs compétences à jour.

En l'absence de dossiers appropriés sur la formation du personnel, le ministère n'était pas en mesure de créer un programme de formation satisfaisant. Sans dossiers fiables, il pourrait gaspiller des ressources en offrant de la formation à des agents ayant déjà reçu la formation nécessaire. Par ailleurs, les agents qui n'ont pas reçu la formation nécessaire pourraient mettre en danger la sécurité d'autres employés et celle des détenus.

La direction a déclaré que le ministère était conscient de cette lacune au niveau de la formation du personnel. Il avait commencé à appliquer des mesures pour combler les besoins de formation mais n'avait pas pu les mettre en œuvre complètement faute de ressources.

Recommandation

Afin de créer des programmes de formation contribuant à mieux protéger le personnel et les détenus, le ministère doit :

- **donner une formation à jour à tout le personnel des services correctionnels;**
- **tenir des dossiers à jour sur la formation du personnel.**

Réponse du ministère

Le ministère investit considérablement dans la formation afin de maintenir et de créer des programmes pour le personnel.

- ***Le plan d'activités de 2001 affectait 5 millions de dollars supplémentaires à la formation du personnel.***
- ***La politique de formation a été révisée, et la formation permanente des agents et directeurs des services correctionnels aura lieu sur une base continue.***
- ***Les principes établis pour les négociations des horaires de la semaine de travail comprimée comprennent un engagement écrit envers le personnel des services correctionnels relativement à un nombre précis d'heures de formation pour les agents, en fonction de leurs besoins de formation spécialisée.***
- ***Grâce à l'implantation récente du Réseau d'information sur les ressources humaines (RIRH), le ministère profitera de la partie formation de ce système pour effectuer le suivi de la formation.***
- ***La demande d'admissibilité émise en août 2000 pour solliciter des déclarations d'intérêt de fournisseurs de services privés et à but non***

lucratif à l'égard de l'exploitation du centre correctionnel de Penetanguishene exigeait que le personnel et la direction de tous les exploitants répondent aux exigences de formation et d'expérience du ministère.

PROGRAMMES CORRECTIONNELS

Conformément à son mandat de protéger la société en motivant les contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif, le ministère offre différents programmes visant à répondre aux besoins des détenus en termes de services correctionnels. Nous avons examiné si les politiques et procédés du ministère étaient suivis d'une manière rentable.

ÉVALUATION DES BESOINS

Des représentants du ministère ont déclaré que les détenus sur renvoi dans les centres de détention étaient censés ne pas avoir besoin de programmes correctionnels avant d'être reconnus coupables. En outre, plus de 70 pour 100 des détenus devaient purger une peine de moins de trois mois dans les établissements correctionnels de l'Ontario. Les directeurs ont souvent exprimé des doutes quant à la possibilité que les programmes correctionnels suscitent des changements de comportement positifs compte tenu du court séjour de la plupart des contrevenants dans leurs établissements correctionnels.

Nous avons examiné les dossiers de détenus incarcérés pour un minimum de six mois afin de déterminer si leurs besoins en termes de programmes étaient correctement cernés. Notre examen a révélé les deux points ci-dessous :

- Des plans de traitement initiaux avaient été préparés dans tous les cas pour évaluer les besoins des jeunes contrevenants en matière de services correctionnels. L'évaluation des besoins n'était cependant pas la même dans les deux établissements que nous avons visités. L'un fournissait des détails précis dans les plans alors que l'autre ne le faisait pas. Plus de la moitié des plans requis n'étaient pas préparés dans un délai de 30 jours, comme l'exige la politique du ministère, et ce dans le cas des deux établissements.
- Un seul des trois centres correctionnels pour adultes effectuait une évaluation officielle des besoins des contrevenants en termes de programmes et recommandait des programmes visant à répondre à ces besoins. Les autres offrent différents programmes sans évaluer s'ils répondent aux besoins des contrevenants sur une base individuelle. Dans ces établissements, les contrevenants déterminent eux-mêmes leurs besoins et peuvent participer s'ils le désirent aux programmes qui les intéressent.

PRESTATION DES PROGRAMMES

Dans le cas du centre correctionnel qui recommandait des programmes en se fondant sur l'évaluation individuelle des besoins des détenus en termes de programmes, nous avons constaté que :

- 10 pour 100 des détenus refusaient de participer aux programmes correctionnels recommandés;

-
- 27 pour 100 des recommandations de programmes correctionnels destinées à satisfaire les besoins des détenus n'ont pas été mises en œuvre parce que les programmes recommandés n'étaient pas offerts.

ÉVALUATION DES PROGRAMMES

Afin de permettre une meilleure affectation des ressources pour répondre aux besoins des contrevenants en termes de programmes correctionnels, le ministère a prévu des évaluations des programmes à des intervalles variant entre un et trois ans.

La vérification a révélé qu'aucun des établissements visités ne s'était conformé aux exigences d'évaluation des programmes. En l'absence d'évaluations permettant de déterminer si les programmes offerts correspondent aux besoins des contrevenants, les ressources consacrées à ces programmes pourraient ne pas être rentables pour protéger la société et motiver les contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif.

3.04

Recommandation

Afin de mieux s'acquitter de son mandat consistant à protéger la société et à motiver les contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif, le ministère doit veiller à ce que :

- les besoins de programmes correctionnels des contrevenants soient correctement évalués et comblés par la prestation de programmes appropriés;
- l'efficacité des programmes correctionnels soit évaluée en temps opportun.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît que le fait de bien évaluer les contrevenants, de leur offrir des programmes appropriés et d'évaluer l'efficacité des programmes contribue à la sécurité du public.

Par l'intermédiaire de l'Unité de l'efficacité des programmes, récemment créée, un certain nombre de processus administratifs sont révisés ou officialisés afin de garantir que l'évaluation de l'efficacité des programmes est un élément de base des nouveaux programmes correctionnels et des programmes existants.

Le ministère établit également des mesures de rendement basées sur les résultats pour évaluer l'efficacité des programmes de tous les contrevenants condamnés dans le but de déterminer la réussite en termes de baisse des taux de récidive.

EXIGENCES EN MATIÈRE DE PROTECTION ET DE SÉCURITÉ

Afin de s'assurer que des mesures de sécurité appropriées sont en place pour protéger la société, le personnel et les détenus, le ministère a établi des politiques et procédés visant à empêcher les évasions, les suicides et autres incidents graves dans ses établissements. Nous avons cependant remarqué qu'en pratique, ces politiques et procédés de sécurité n'étaient souvent pas bien respectés.

Les services de vérification interne du ministère effectuent tous les deux ans des examens de la sécurité dans tous les établissements correctionnels provinciaux. La non-conformité avec les politiques et procédés de sécurité était signalée aux directeurs individuels avec des recommandations de mesures correctives. Notre étude des examens de sécurité effectués dans les deux années précédant la vérification en cours a relevé des cas de non-conformité avec les politiques et procédés en matière de sécurité dans les 47 établissements correctionnels.

En effectuant le suivi des mesures prises par les établissements pour remédier aux faiblesses reconnues en matière de sécurité, nous avons constaté que la majorité des établissements n'avaient pas encore adopté complètement de mesures correctives. Les faiblesses les plus courantes qui demeuraient non résolues étaient les suivantes :

- les fouilles n'étaient pas effectuées et documentées conformément aux exigences;
- le matériel et les outils de contrôle de sécurité n'étaient pas vérifiés;
- les politiques en matière de sécurité et d'incendie en cas d'urgence n'étaient pas respectées.

Lors de nos visites dans les établissements correctionnels, nous avons constaté qu'un établissement n'avait préparé aucun des rapports d'inspection quotidien demandés pour le mois précédant notre visite. Notre examen a révélé que cette non-conformité avec l'exigence du ministère avait été signalée il y a presque un an par les services de vérification interne. À l'époque, l'établissement ne préparait que la moitié des rapports d'inspection quotidiens exigés.

Dans deux des établissements que nous avons visités, nous avons constaté qu'il y avait non-conformité en ce qui concerne la surveillance visant à empêcher le suicide de détenus dans les cellules d'isolement. Les établissements effectuaient parfois des rondes à des intervalles beaucoup plus longs que les 15 minutes ou moins qui sont exigées. Dans un cas, l'intervalle avait été de 39 minutes.

INCIDENTS GRAVES

En plus de faire l'objet d'enquêtes internes au ministère, les incidents graves comme les évasions, les meurtres et les suicides dans les établissements correctionnels sont signalés à la police. Les décès qui surviennent dans les établissements correctionnels font l'objet d'une enquête du coroner obligatoire en vertu de la *Loi sur les coroners*. Le coroner examine les circonstances entourant le décès et présente les recommandations des jurés à l'établissement où le décès est survenu.

Au cours de l'exercice 1998-1999, les établissements correctionnels de l'Ontario ont signalé 30 évasions. Ils ont également signalé au cours du même exercice le nombre le

3.04

plus élevé de suicides (9) des dix dernières années. Notre examen de certains de ces dossiers d'incidents graves a révélé qu'une conformité plus rigoureuse avec les politiques et procédés de sécurité pourrait en réduire le nombre. En voici deux exemples :

- Nous avons constaté lors de nos visites que dans deux des cinq établissements où des évasions avaient eu lieu au cours de l'exercice 1998-1999, les évasions auraient pu être évitées si les politiques et procédés de sécurité avaient été correctement suivis. Dans un cas, une échelle n'avait pas été rangée comme elle se devait de l'être, ce qui a permis à cinq détenus de s'évader en franchissant la clôture. Dans un autre, les détenus n'étaient pas correctement supervisés et quatre jeunes contrevenants ont ainsi réussi à s'évader pendant un atelier.
- Dans un dossier de suicide que nous avons examiné, nous avons constaté que l'agent des services correctionnels n'avait pas observé un détenu qui faisait l'objet d'une ronde de suicide, comme l'exigent les politiques et procédés du ministère. Le détenu s'est suicidé dans la douche. Dans un autre dossier, le détenu s'était suicidé après avoir demandé de voir un médecin, demande qui était restée sans réponse pendant plus de deux jours.

Recommandation

Afin de réduire ou d'éviter les incidents graves, le ministère doit surveiller de plus près la conformité de ses établissements correctionnels avec les mesures de sécurité et veiller à ce que des mesures correctives soient prises rapidement en cas de non-conformité.

Réponse du ministère

Le ministère crée un nouveau cadre de rendement qui comprend des normes fonctionnelles et des mesures du rendement. Il procède également à l'examen et à la révision de ses outils et méthodes actuels de surveillance de la conformité pour se conformer aux nouvelles normes et protéger la sécurité du public.

La province aura des équipes de surveillance sur place pour s'assurer que les détenus sont traités de manière appropriée, tout en tenant compte des intérêts et des préoccupations du personnel des établissements. Des conseils de surveillance locaux seront en outre créés pour tous les établissements, tant privés que publics.

DÉTENUS SOUFFRANT DE TROUBLES MENTAUX

Les établissements correctionnels accueillent régulièrement des personnes ayant des problèmes de santé mentale. Selon le ministère, de 15 pour 100 à 20 pour 100 des détenus de l'Ontario ont besoin d'une certaine forme d'intervention clinique en raison de troubles mentaux.

Cette information est conforme aux observations faites dans notre vérification des Services dans les établissements en 1993. À la suite de l'abandon des établissements de traitement

par le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère de la Santé, le ministère des Services correctionnels a constaté que :

- nombre de détenus ne devraient pas se trouver dans des établissements correctionnels mais plutôt dans des établissements de soins;
- le personnel des services correctionnels ne possède pas la formation nécessaire pour s'occuper de détenus atteints de troubles mentaux.

La *Loi sur le ministère des Services correctionnels* précise qu'il incombe au ministère de veiller à ce que les détenus nécessitant une hospitalisation soient placés à l'endroit voulu aux fins de traitement. Le ministère a fait savoir qu'il s'occupe des problèmes des détenus atteints de troubles mentaux en prenant les mesures qui suivent.

- Il crée une base de données sur les détenus souffrant de troubles mentaux dans le cadre du Projet d'interprétation du système judiciaire. Cela permettrait d'identifier dès le départ les personnes souffrant de troubles mentaux pour aider à déterminer la possibilité de les écarter du système de justice pénale ou de les diriger vers des soins/ services appropriés.
- Il établit des sites pilotes pour la mise en œuvre de l'accord interministériel sur les évaluations imposées par les tribunaux, dans le but d'écourter l'incarcération et d'écarter les contrevenants mineurs des établissements correctionnels.
- Il collabore avec le ministère de la Santé pour faire construire deux établissements correctionnels sur les emplacements de deux hôpitaux psychiatriques existants à Brockville et à North Bay. Grâce à l'installation au même endroit d'établissements correctionnels et d'établissements de soins du ministère de la Santé, des professionnels seraient facilement disponibles pour répondre aux besoins des détenus souffrant de troubles mentaux. Au moment de notre vérification, les contrats des deux établissements n'avaient pas encore été attribués.

Étant donné que les problèmes concernant les détenus atteints de troubles mentaux sont connus depuis 1993, nous nous inquiétons du fait que les différentes initiatives visant à répondre à leurs besoins n'aient pas encore été mises en œuvre.

Recommandation

Afin de mieux répondre aux besoins des contrevenants souffrant de troubles mentaux, le ministère doit accélérer ses efforts dans le but de créer des établissements de soins et des mesures autres que l'incarcération pour ces contrevenants.

Réponse du ministère

Le ministère collabore avec les ministères de la Santé, du Procureur général, du Solliciteur général et des Services sociaux et communautaires dans le but de créer des établissements de soins et des mesures autres que l'incarcération pour ces contrevenants. Un protocole interministériel a été mis en place pour les clients qui enfreignent la loi et qui sont atteints de troubles mentaux ou handicapés mentaux.

Le plan d'activités de 2000-2001 comprend un engagement à fournir des programmes correctionnels spécialisés tenant compte de la peine des contrevenants, de leurs besoins en termes de programmes correctionnels et de leur probabilité de succès. Lorsque cela est possible, des établissements de soins spéciaux seront également créés. Le besoin de services de santé mentale et de traitement dans un milieu correctionnel sera comblé par la construction du nouveau Complexe de la vallée du St-Laurent, qui fournira une unité de traitement en milieu fermé de 100 lits, ainsi que par l'augmentation des places de traitement à North Bay et à Sault-Ste-Marie.

3.04

ÉVALUATION ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ

Comme nous l'avons déjà mentionné, les objectifs généraux du ministère consistent à assurer la protection et la sécurité de la société et à motiver les contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif. Nous avons examiné les indicateurs utilisés pour surveiller, communiquer et évaluer l'efficacité avec laquelle le ministère atteint ces objectifs.

Le ministère surveille et communique annuellement le nombre d'évasions de détenus dont il a la garde. Cependant, étant donné que la majorité des contrevenants se voient imposer une peine de moins de trois mois, la protection de la société par l'incarcération ne pourrait être qu'une mesure à court terme.

En conséquence, la protection en définitive de la société dépend davantage de la mesure dans laquelle le ministère atteint son autre objectif, à savoir, motiver les contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif de manière à ce que la sécurité de la société ne soit pas menacée lorsqu'ils réintègrent la collectivité.

Selon le ministère, l'une des mesures les plus courantes de changement personnel positif est le taux de récidive. Dans nos vérifications précédentes, nous nous inquiétions du fait que cet indicateur de l'efficacité n'était pas évalué. Le ministère avait déclaré qu'avec l'adoption de son système informatisé de données sur les contrevenants, la surveillance des taux de récidive chez les ex-délinquants du système de l'Ontario serait considérablement améliorée.

Dans le plan d'activités de 1998-1999, le ministère indiquait qu'il établirait une base de référence en effectuant le suivi du taux de récidive des jeunes contrevenants. Dans le cadre du sondage de notre vérification actuelle auprès des établissements correctionnels, un seul établissement pour adultes a pu nous fournir des statistiques sur les taux de récidive. Au niveau ministériel, nous avons constaté que le ministère n'évaluait toujours pas les cas de récidive et ne surveillait pas non plus l'efficacité de ses efforts visant à motiver les contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif.

En l'absence de statistiques fiables sur le récidivisme et d'autres mesures de l'efficacité, le ministère n'était pas en mesure d'évaluer quels programmes ou établissements réussissaient le mieux à changer le comportement des contrevenants.

Au moment de notre vérification, des représentants du ministère ont déclaré qu'ils étaient en train d'élaborer une définition du récidivisme pour les contrevenants adultes et les jeunes contrevenants. À la lumière des données passées sur le récidivisme, un point de référence serait ensuite établi pour mesurer l'efficacité des établissements correctionnels à favoriser des changements de comportement.

Recommandation

Le ministère doit élaborer et mettre en œuvre des mesures de rendement pour évaluer l'efficacité des Services dans les établissements à motiver les contrevenants à s'orienter vers un changement personnel positif.

Réponse du ministère

Le ministère établit actuellement des mesures de rendement basées sur les résultats afin d'évaluer l'efficacité des programmes pour tous les contrevenants condamnés dans le but de déterminer s'ils réussissent à diminuer les taux de récidive.