

## 4.04—Services en établissement et Opérations relatives aux jeunes contrevenants

(Suivi de la section 3.04 du *Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources—2000*)

---

### CONTEXTE

Depuis la publication de notre *Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources* (2000), le ministère des Services correctionnels a été regroupé avec le ministère du Solliciteur général en avril 2002 pour former le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique. Les Services en établissement et les Opérations relatives aux jeunes contrevenants (Services dans les établissements), dont nous avons fait la vérification en 2000, relèvent maintenant de ce nouveau ministère.

Les Services dans les établissements sont chargés de faire fonctionner les établissements correctionnels de l'Ontario. Ces établissements assurent la garde des délinquants adultes condamnés à des peines de prison de moins de deux ans et la détention des personnes sur renvoi qui attendent leur procès. En outre, ils assurent la garde des jeunes contrevenants qui sont âgés de 16 et 17 ans au moment où ils commettent leur infraction.

Pour 2001-2002, les dépenses de fonctionnement des Services dans les établissements pour les adultes et les jeunes contrevenants s'élevaient à quelque 500 millions de dollars. En 1999-2000, les Services dans les établissements comptaient quelque 6 200 employés et leurs dépenses de fonctionnement s'élevaient à environ 463 millions de dollars. Au cours du même exercice, sur une base quotidienne, environ 7 400 adultes et 700 jeunes contrevenants étaient détenus dans 47 établissements correctionnels.

En 2000, nous sommes arrivés à la conclusion que le ministère, lors de la mise en œuvre d'un projet de travaux d'infrastructure dont les coûts d'immobilisation prévus s'élevaient à plus de 270 millions de dollars, n'avait pas évalué comme il se doit la viabilité d'autres modes de prestation des services de manière à assurer le meilleur rapport qualité-prix aux contribuables. À cet égard, nous avons constaté ce qui suit :

- 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 étayée par une analyse de rentabilisation complète évaluant les risques, les coûts et les avantages de toutes les solutions de rechange pertinentes.

- 
- La construction dans un établissement correctionnel faisant l'objet de travaux d'agrandissement d'une nouvelle cuisine permettant de préparer des repas pour un certain nombre d'établissements correctionnels n'avait pas fait l'objet d'une analyse de rentabilisation et d'une analyse des coûts-avantages en bonne et due forme. À la fin de notre travail de vérification sur place, le coût prévu de construction de la cuisine était passé 5 millions à 9,5 millions de dollars. En outre, la cuisine produirait 1 000 repas par jour de moins que le nombre nécessaire pour répondre aux besoins des établissements correctionnels visés.

Par ailleurs, malgré une baisse du nombre quotidien moyen de détenus (tant les délinquants adultes que les jeunes contrevenants) depuis 1995-1996, les dépenses de fonctionnement des Services dans les établissements avaient augmenté de 19 % entre 1995-1996 et 1999-2000, passant de 388 millions à 463 millions de dollars. Plus particulièrement, nous avons relevé ce qui suit :

- Le nombre de délinquants participant au Programme d'absence temporaire, qui vise à protéger la société en permettant aux délinquants non violents de maintenir leurs relations et de continuer à s'acquitter de leurs responsabilités familiales et dans la collectivité, était passé de 25 000 en 1991-1992 à 4 000 en 1998-1999. En raison de cette sous-utilisation du programme communautaire, le ministère n'a pu réaliser les économies importantes qui auraient pu atteindre 50 millions de dollars par an.
- Le nombre moyen de jours de congé de maladie par agent de correction a augmenté de 38 %, passant de 12 jours en 1995 à 16 jours en 1998. Les dépenses en heures supplémentaires ont augmenté de 48 %, passant de 11,1 millions de dollars en 1996-1997 à 16,5 millions de dollars en 1998-1999.

Par ailleurs, nous avons constaté dans environ 60 % des 47 établissements correctionnels du ministère des problèmes de non-conformité sur le plan de la sécurité qui n'avaient pas été réglés dans certains cas depuis deux ans.

## ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

D'après les renseignements que nous avons obtenus du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, celui-ci a pris des mesures pour mettre en œuvre la majorité de nos recommandations. Par ailleurs, des mesures sont prévues ou sont en cours d'élaboration pour le reste de nos recommandations. Nous présentons ci-dessous l'état actuel de chacune de nos recommandations.

---

## **SOUCI DE L'ÉCONOMIE ET DE L'EFFICACITÉ**

### **Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes**

#### **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 des 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.*

#### **État actuel**

Aucun autre projet du genre n'a été approuvé depuis le 31 mars 2000.

En ce qui concerne les projets existants, le ministère a confié à des exploitants du secteur privé l'administration du Centre correctionnel du Centre-Nord, à Penetanguishene, et du centre de production alimentaire de type cuisson-refroidissement, à Maplehurst. Le ministère nous a informés qu'il avait retenu les services de consultants externes pour garantir que le processus d'appel d'offres était équitable, libre et transparent.

### **Privatisation d'un établissement pour jeunes contrevenants**

#### **Recommandation**

*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.*

---

## État actuel

Le ministère a indiqué avoir mis en œuvre un système de suivi applicable aux modes de prestation de services de rechange, qui assure une surveillance continue des activités et des factures des partenaires du secteur privé pour veiller à leur pertinence.

En ce qui a trait aux projets pilotes concernant les jeunes contrevenants, un rapport d'évaluation préparé par un consultant externe en 2002 indiquait que le projet Volte-face satisfaisait à un certain nombre de mesures du rendement, notamment la diminution du taux de récidive chez les jeunes contrevenants. Le ministère examine présentement les plans d'immobilisations pour les jeunes contrevenants et les résultats d'une analyse de l'offre et de la demande d'installations pour les jeunes contrevenants. La participation du secteur privé sera examinée dans le cadre de cet examen.

## Programmes communautaires

### 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.*

### État actuel

La sous-utilisation du Programme d'absence temporaire se poursuit depuis notre dernière vérification. En janvier 2002, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées s'est vu confier la responsabilité de toutes les absences temporaires sans escorte d'une durée de 72 heures et plus.

En février 2002, le ministère avait embauché 165 nouveaux agents de probation et de libération conditionnelle et avait publié une demande de proposition pour élargir le Programme de surveillance électronique de façon à pouvoir surveiller un plus grand nombre de contrevenants dans la collectivité.

Le ministère nous a informés qu'il élaborait de meilleurs programmes pour faciliter la réinsertion sociale des détenus. Toutefois, les changements apportés au Programme d'absence temporaire et au Programme de surveillance électronique sont tout récents. Le ministère n'est donc pas en mesure présentement d'évaluer l'effet total de ces changements sur la réinsertion sociale des détenus, ni si les changements ont contribué à une diminution réelle des dépenses engagées pour les établissements.

## Dotation en personnel—Assiduité

### 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.*

### État actuel

Le ministère a instauré diverses lignes directrices, politiques et procédures pour remédier aux problèmes d'assiduité. Par exemple, la Direction des ressources humaines compte maintenant quatre coordonnateurs de gestion de cas responsables de la gestion de l'assiduité. Un poste de personne-ressource pour les présences a été créé dans chaque établissement correctionnel et dans chaque secteur de probation et de libération conditionnelle aux fins de coordonner la surveillance de l'assiduité.

Le ministère a indiqué qu'il avait examiné les fiches de présence des personnes qui s'absentent de façon excessive et qu'il avait pris les mesures nécessaires. Un outil de suivi/compte rendu complet de l'emploi a été élaboré en 2001 et les rapports sur l'absentéisme sont maintenant compilés tous les trimestres. Le ministère a déclaré que le nombre moyen de congés de maladie par agent des services correctionnels a diminué de 16 jours à 14 jours entre 1998 et 2001.

## Dotation en personnel—Temps supplémentaire

### 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.*

### État actuel

En 2000 et 2001, le ministère a instauré le système d'administration informatisé des horaires des quarts de travail pour créer et maintenir des horaires de quarts de travail rotatifs dans les établissements correctionnels. Le système est maintenant installé dans 24 établissements, dont 10 l'utilisent depuis février 2002. Le système fournit un certain nombre d'outils pour permettre à la direction des établissements correctionnels d'établir l'horaire du personnel de façon à gérer de manière plus efficace l'attribution des heures supplémentaires.

Le ministère n'avait pas évalué de façon formelle l'efficacité du système du point de vue de la gestion des heures supplémentaires, mais il a commencé à élaborer une méthode en ce sens.

---

## CONFORMITÉ AVEC LES EXIGENCES DE LA LOI ET DU MINISTÈRE

### Formation du personnel

#### 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.*

#### État actuel

Le ministère a indiqué avoir affecté des fonds supplémentaires de 5 millions de dollars à la formation du personnel en 2000-2001. Le ministère nous a informés que la formation destinée aux agents et aux gestionnaires des services correctionnels fait l'objet d'une élaboration et d'une prestation continues. Les agents correctionnels reçoivent également un certain nombre d'heures de formation obligatoire. Par ailleurs, le ministère nous a avisés qu'il élabore en permanence de nouveaux programmes pour répondre à l'évolution des besoins des agents correctionnels (les cours comprennent, par exemple, la sensibilisation au suicide et sa prévention, les contrevenants souffrant de maladie mentale, les communications efficaces en milieu correctionnel ainsi que la gestion du stress et l'agent correctionnel).

Le ministère a indiqué avoir mis en œuvre un système de suivi de l'information relative à la formation du personnel. Cette information fait l'objet d'une mise à jour hebdomadaire.

### Programmes correctionnels

#### 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.*

#### État actuel

Le ministère nous a informés qu'il veille à ce que les besoins des contrevenants en matière de programmes correctionnels soient évalués correctement et comblés par la prestation de programmes pertinents. Dans les établissements correctionnels pour adultes, la détermination des besoins de base des contrevenants se fait au moyen d'un processus

d'évaluation exhaustif. Les programmes de base fondés sur la recherche empirique sont conçus pour combler ces besoins et réduire ainsi la récidive. Des programmes de base portant sur la maîtrise de la colère, la réflexion anticriminelle et le traitement des toxicomanies ont été élaborés pour répondre aux besoins des contrevenants.

Depuis notre vérification de 2000, le ministère a créé une Unité de l'efficacité des programmes qui est chargée d'évaluer les programmes de traitement de base et les autres programmes destinés aux contrevenants. L'Unité évalue tant les processus que les résultats et communique de façon continue aux exploitants et aux décideurs principaux ses observations sur l'efficacité des programmes.

## Exigences en matière de protection et de sécurité— Incidents graves

### 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.*

### État actuel

Le ministère a adopté diverses autres mesures pour réduire ou éviter les incidents graves et s'assurer que des mesures correctives sont prises rapidement lorsque les mesures de sécurité ne sont pas respectées. Ces mesures comprennent :

- la création d'équipes de gestion du stress associé aux incidents graves, qui renseignent le personnel des services correctionnels sur le stress associé aux incidents graves et sur les mesures d'intervention appropriées;
- des vérifications de la sécurité dans les établissements;
- la mise sur pied de comités de sécurité dans tous les établissements correctionnels;
- la constitution d'une base de données pour effectuer le suivi des réactions aux recommandations d'un jury du coroner pour définir les tendances et prendre les mesures qui s'imposent pour éviter d'autres incidents.

Par ailleurs, la *Loi de 2000 sur la responsabilité en matière de services correctionnels* prévoit la création de conseils de surveillance locaux dans les établissements correctionnels de l'Ontario. Ces conseils ont pour mission de renforcer les liens entre les établissements et la collectivité locale tout en veillant à la prestation de services adéquats. Les membres du conseil agiront comme observateurs indépendants et offriront, à ce titre, un point de vue impartial sur les programmes destinés aux contrevenants ainsi que sur le soin et la surveillance des contrevenants.

---

## Détenus souffrant de troubles mentaux

### 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.*

### État actuel

Le ministère s'emploie à mettre en œuvre des initiatives de restructuration des établissements correctionnels qui fournissent des services spécialisés aux contrevenants souffrant de troubles mentaux. Le ministère a conclu un partenariat avec l'Hôpital Royal d'Ottawa pour exploiter un nouveau centre de traitement à Brockville. Selon le ministère, ce projet en deux volets, qui est censé être terminé en 2004, comprend la construction d'un nouvel établissement et la rénovation de bâtiments existants et représente un regroupement de lits existants. Le ministère s'est également engagé à créer une unité de traitement de 50 lits au nouvel établissement de North Bay. Il reste toutefois à lancer un appel d'offres pour attribuer ce contrat.

Au printemps 2000, le ministère a conclu un partenariat avec le Centre de toxicomanie et de santé mentale au Complexe correctionnel Maplehurst pour partager la prestation des services aux contrevenants souffrant de troubles mentaux. Le personnel du ministère et des consultants externes ont entrepris l'élaboration d'un document qui énumérera le programmes et les services qui seront offerts aux contrevenants.

Le ministère a indiqué qu'il collaborait avec les autres ministères de la Justice à l'élaboration de projets visant à diriger vers des établissements plus appropriés les contrevenants souffrant de troubles mentaux qui ne devraient pas être incarcérés dans des établissements correctionnels.

Par ailleurs, le ministère a conclu des partenariats avec des organismes communautaires de Toronto pour fournir des services de gestion de cas. Ces partenariats comprennent des gestionnaires de cas qui travaillent de concert avec les établissements et les bureaux de probation et de libération conditionnelle pour fournir des services d'évaluation, de planification de sortie et de suivi des contrevenants souffrant de troubles mentaux. De même, du personnel infirmier spécialisé en psychiatrie travaille en collaboration avec un agent de planification de cas communautaire du ministère de la Santé pour fournir des services complets de planification de sortie aux contrevenants ayant des besoins importants dans l'un de ses centres de détention.



---

## **ÉVALUATION ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ**

### **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.*

### **État actuel**

En juillet 2002, le ministère a mis en œuvre un nouveau cadre de rendement pour tous les établissements correctionnels réservés aux adultes, qui énonce divers résultats, des objectifs à long terme et des indicateurs clés du rendement. Le cadre servira à évaluer la conformité aux normes du ministère et la mesure dans laquelle les services correctionnels, y compris les Services dans les établissements, atteignent leurs objectifs de rendement.

Le ministère élabore présentement un cadre de rendement pour les services communautaires et les établissements pour les jeunes contrevenants aux fins de mise en œuvre en 2002-2003.

Par ailleurs, le ministère a établi des taux de récidive de base. Pour la première fois, la province a choisi d'utiliser le taux de récidive pour mesurer le rendement et en rendre compte au public. À l'aide d'un système de suivi du taux de récidive, la province évaluera l'efficacité des politiques et des programmes correctionnels du point de vue de la réadaptation des contrevenants. La récidive est définie comme le retour à la surveillance correctionnelle provinciale à la suite d'une infraction subséquente.