

Chapitre 1

Service correctionnel Canada

La réinsertion sociale des
délinquants

Table des matières

	Page
Points saillants	1-5
Introduction	1-7
Le processus de réinsertion sociale des délinquants	1-8
Objet de la vérification	1-9
Observations et recommandations	1-10
Évaluation des délinquants et gestion des cas	1-10
On a défini une norme de documents officiels	1-11
Les normes d'acquisition des documents ne sont pas respectées	1-11
Le nombre de délinquants incarcérés au-delà de leur première date d'admissibilité à la libération conditionnelle reste élevé	1-13
L'achèvement des programmes prescrits à un délinquant avant sa première date de mise en liberté conditionnelle reste un défi	1-14
La formation des agents de libération conditionnelle s'améliore	1-15
Les agents de correction supérieurs ne s'acquittent toujours pas de leurs responsabilités de gestion des cas	1-16
Programmes offerts aux délinquants	1-17
L'information sur les coûts des programmes de réadaptation s'est améliorée	1-17
Un cadre d'évaluation de l'efficacité des programmes d'intervention est en place	1-18
Il faut davantage de programmes d'intervention dans la collectivité	1-20
Une stratégie d'ensemble s'impose dans le domaine des programmes d'emploi	1-21
Les délinquants qui ont des besoins liés à l'employabilité ne sont pas inscrits aux programmes qui leur conviennent	1-22
La viabilité financière de CORCAN est encore mise en question	1-24
Surveillance dans la collectivité	1-24
La surveillance des délinquants dans la collectivité est cruciale	1-24
On met davantage l'accent sur la surveillance dans la collectivité	1-25
La fréquence des contacts avec les délinquants n'est pas respectée comme il se doit	1-26
Les stratégies varient lorsqu'il s'agit de gérer des délinquants qui doivent être étroitement surveillés	1-26
Gestion efficace des activités de réinsertion sociale	1-27
La continuité de l'évaluation du risque que présentent les délinquants s'améliore	1-28
Les contrôles de la qualité ne sont pas appliqués de façon uniforme	1-29
La qualité des rapports sur les délinquants reste une source de préoccupations	1-30
La nature et la quantité de l'information sur le rendement se sont améliorées	1-31
Les leçons apprises sont partagées	1-32
Conclusion	1-33
À propos de la vérification	1-34

Pièces

1.1	Étapes d'une peine d'une durée déterminée (six ans)	1-8
1.2	Délinquants sous responsabilité fédérale assujettis à la surveillance communautaire et inculpés de crime de violence	1-9
1.3	Le processus de réinsertion sociale	1-10
1.4	Information officielle disponible dans les 56 jours qui suivent la date d'admission du délinquant	1-12
1.5	Audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles dont la date est fixée, qui sont annulées ou différées	1-13
1.6	Période moyenne requise pour franchir les étapes du processus de gestion des cas	1-15
1.7	Dépenses pour les programmes de réadaptation	1-18
1.8	État d'avancement des demandes d'agrément des programmes d'intervention	1-19
1.9	Participation des délinquants aux programmes d'emploi	1-21
1.10	Besoins liés à l'employabilité des délinquants qui travaillent pour CORCAN	1-23
1.11	Rendement financier de CORCAN	1-25
1.12	Qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles	1-30

Annexe

	Population carcérale, tendances des admissions et des mises en liberté (de 1993-1994 à 1997-1998)	1-36
--	---	------



Service correctionnel Canada

La réinsertion sociale des délinquants

Points saillants

1.1 Service correctionnel Canada (le Service) a fait des efforts concertés pour donner suite à nos observations de 1994 et de 1996 concernant la gestion des activités de réinsertion sociale des délinquants dont il a la garde. Toutefois, certains secteurs importants exigent d'autres améliorations.

1.2 Le Service est dans la bonne voie. Il a pris récemment des initiatives de changement dans plusieurs secteurs. Il a notamment renforcé la capacité de son administration centrale à diriger et à coordonner, à l'échelle nationale, les activités de réinsertion sociale des délinquants; il a mis en oeuvre un important projet visant à rationaliser ses activités de réinsertion sociale; il s'est mérité une notoriété internationale pour certains de ses programmes de réadaptation des délinquants; enfin, il a amélioré sa capacité de mesurer les résultats et le rendement de ses activités de réinsertion sociale.

1.3 En dépit des progrès réalisés, des améliorations sont toujours de mise dans certains secteurs clés; on souhaiterait notamment :

- une acquisition plus rapide des documents officiels requis pour l'évaluation initiale des délinquants;
- une préparation plus rapide des cas en vue de respecter la première date de mise en liberté conditionnelle du délinquant;
- une stratégie opérationnelle claire en matière de programmes d'emploi;
- des rapports de meilleure qualité sur la réinsertion sociale des délinquants à l'intention de la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- un meilleur respect des normes nationales régissant la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.

Contexte et autres observations

1.4 Le Service correctionnel compte au nombre de ses principales responsabilités la réinsertion sociale sécuritaire des délinquants dans la collectivité. Cela comprend l'évaluation des besoins et du risque que présente le délinquant, la préparation du délinquant en vue de sa mise en liberté; la réévaluation de l'à-propos de la mise en liberté du délinquant et la formulation d'une recommandation à la Commission nationale des libérations conditionnelles; l'accès pour les délinquants mis en liberté dans la collectivité à des mécanismes de surveillance et à des programmes jusqu'à l'expiration de leur peine.

1.5 Les dépenses globales de réinsertion sociale ont augmenté de 38 millions de dollars (13 p. 100) au cours des trois derniers exercices. Service correctionnel Canada consacre environ 329 millions de dollars ou 28 p. 100 de ses dépenses totales à la réinsertion sociale des délinquants.

1.6 En 1997–1998, on comptait 13 449 délinquants incarcérés dans des établissements fédéraux et 8 744 délinquants dans la collectivité dont la plupart étaient surveillés par des agents de libération conditionnelle du Service correctionnel. Jusqu'à tout récemment, la proportion des délinquants sous responsabilité fédérale, détenus en établissement ou faisant l'objet d'une surveillance dans la collectivité, est restée passablement constante. Toutefois, en 1997–1998, le nombre de délinquants sous surveillance communautaire a augmenté d'environ 500.

1.7 En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, la mise en liberté dans la collectivité peut revêtir plusieurs formes : la semi-liberté (six mois avant la mise en liberté conditionnelle totale); la mise en liberté conditionnelle totale (au tiers de la peine) et la mise en liberté d'office (après les deux tiers de la peine). Certains délinquants seront maintenus en incarcération jusqu'à l'expiration de leur peine.

1.8 Un changement récent permet aux délinquants qui purgent leur première peine sous responsabilité fédérale, mais n'ont pas été reconnus coupables d'un crime violent ou d'une infraction grave en matière de drogue, d'être libérés sous le régime de la semi-liberté à un sixième de leur peine, dans le cadre de la procédure d'examen expéditif.

1.9 Nos précédents travaux de vérification, en 1994 et 1996, ont montré des lacunes systémiques de la gestion des activités de réinsertion sociale du Service. Ces vérifications ont mis en évidence des zones de préoccupation telles que les normes de travail, les procédures d'assurance de la qualité, l'information sur le rendement, la mise en oeuvre de changements fondamentaux et les leçons à tirer des réussites et des échecs. Le présent chapitre passe en revue toutes ces questions.

1.10 Conformément à l'engagement que nous avons pris devant le Comité des comptes publics en avril 1998, nous avons examiné les changements apportés par le Service à l'Échelle de classement par niveau de sécurité et vérifié si le Service avait mis en oeuvre le nouvel instrument de reclassement de sécurité. Nous avons constaté que les changements apportés à l'Échelle de classement par niveau de sécurité réduisaient les dérogations tout en n'ayant qu'une incidence minimale sur le nombre d'évasions. Le Service vient de mettre en oeuvre l'outil de reclassement tel qu'il s'y était engagé.

1.11 En plus de leurs responsabilités à l'égard de la sécurité dans les établissements, les agents de correction supérieurs continuent à ne donner suite que sporadiquement à leurs obligations à l'égard de la réinsertion sociale des délinquants, une lacune qui prive d'un apport essentiel le rapport d'évaluation des délinquants déposé devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le Service a mis un projet sur pied pour résoudre cette question.

1.12 Bien que le Service ait assuré une continuité entre les programmes de réadaptation en établissement et dans la collectivité, sa capacité d'offrir ces programmes dans la collectivité ne lui permet pas de répondre aux besoins de l'heure. La recherche indique que bon nombre des programmes d'intervention qui tentent de répondre aux besoins criminogènes des délinquants sont plus efficaces lorsqu'ils sont offerts dans la collectivité.

Les réponses du Service correctionnel à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Le Service est d'accord avec les recommandations et dans ses réponses, il indique son engagement de prendre les mesures correctives nécessaires.

Introduction

1.13 Service correctionnel Canada (le Service) a deux principales responsabilités : l’incarcération des délinquants et leur réinsertion sociale sans risque pour la collectivité. En 1998, le solliciteur général a souligné que puisque les délinquants sont issus de la collectivité et que presque tous y retourneront, la meilleure façon de protéger la population canadienne est de les préparer à leur mise en liberté. Récemment, le Commissaire du Service correctionnel a enjoint à tous les gestionnaires et agents de se pencher sur les mesures à prendre pour préparer les détenus (pas simplement la rédaction des rapports à leur sujet) à une réinsertion sociale sans risque pour la collectivité.

1.14 En 1997–1998, le Service a dépensé 329 millions de dollars, soit environ 28 p. 100 de ses dépenses totales, à des activités associées à la réinsertion sociale des délinquants. Le budget total des dépenses en matière de réinsertion a grimpé de 38 millions de dollars (13 p. 100) au cours des trois derniers exercices.

1.15 L’annexe présente un aperçu des tendances qui se sont dessinées au cours des cinq dernières années par rapport à la population carcérale, aux admissions et aux mises en liberté. De 1994–1995 à 1997–1998, la proportion des délinquants sous responsabilité fédérale, détenus en établissement ou faisant l’objet d’une surveillance communautaire, est restée passablement constante. Toutefois, en 1997–1998, le nombre de délinquants sous surveillance communautaire a augmenté d’environ 500.

1.16 Les admissions de délinquants ont décliné de dix pour cent au cours des cinq dernières années. Le nombre de mises en liberté s’est accru de manière significative en 1997–1998, après avoir diminué de 1994 à 1997. Les données recueillies montrent également que les délinquants sont mis en liberté plus tard

dans le cours de leur peine. Par exemple, le nombre de mises en liberté conditionnelle totale est en baisse dans les établissements, alors que la proportion de mises en liberté d’office continue d’augmenter.

1.17 La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (1992) accorde à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir de mettre les délinquants en liberté conditionnelle totale au tiers de leur peine et en semi-liberté six mois avant la date de leur mise en liberté conditionnelle totale (voir la pièce 1.1). Les délinquants qui purgent leur première peine sous responsabilité fédérale, mais n’ont pas été reconnus coupables d’un crime accompagné de violence ou d’une infraction grave en matière de drogue, peuvent être mis en semi-liberté à un sixième de leur peine aux termes de la procédure d’examen expéditif, à moins qu’il existe des motifs valables de croire qu’ils commettront une infraction accompagnée de violence avant l’expiration de leur peine.

1.18 La plupart des délinquants ont le droit, en vertu de la loi, d’être mis en liberté d’office après avoir purgé les deux tiers de leur peine s’ils ne sont pas en liberté conditionnelle à ce moment-là. Un petit nombre de délinquants seront maintenus en incarcération jusqu’à la fin de leur peine sur recommandation du Service correctionnel à la Commission nationale des libérations conditionnelles. La Commission maintient certains délinquants en incarcération lorsqu’il est probable qu’une fois en liberté, ils commettront, avant l’expiration de leur peine, une infraction causant la mort ou un préjudice grave, une infraction sexuelle à l’endroit d’un enfant ou une infraction grave en matière de drogue.

1.19 En vertu de la *Loi*, la mise en liberté sous condition vise à contribuer à la sécurité du public grâce à la libération des délinquants à un moment et d’une manière qui augmentent leurs chances de

Puisque les délinquants sont issus de la collectivité et que presque tous y retourneront, la meilleure façon de protéger la population canadienne est de les préparer à leur mise en liberté.

réinsertion sociale réussie. Il y a eu une importante diminution du nombre d'infractions commises par des délinquants sous surveillance dans la collectivité, à savoir une diminution de 37 p. 100 du nombre de révocations par suite de nouvelles infractions, depuis l'exercice 1993–1994. Les révocations pour les infractions avec violence ont également décliné pendant la même période pour passer de 210 à 161 (voir la pièce 1.2).

Le processus de réinsertion sociale des délinquants

1.20 Le Service correctionnel applique un processus de gestion des cas pour gérer la réinsertion sociale des délinquants (voir la pièce 1.3). Le processus actuel comprend un certain nombre d'étapes. Il faut notamment :

- obtenir les documents officiels requis pour évaluer les risques en matière de sécurité et les besoins du délinquant;

- évaluer les délinquants à leur entrée dans le système correctionnel pour cerner les facteurs à l'origine de leur comportement criminel et élaborer un plan correctionnel visant à neutraliser ceux-ci;

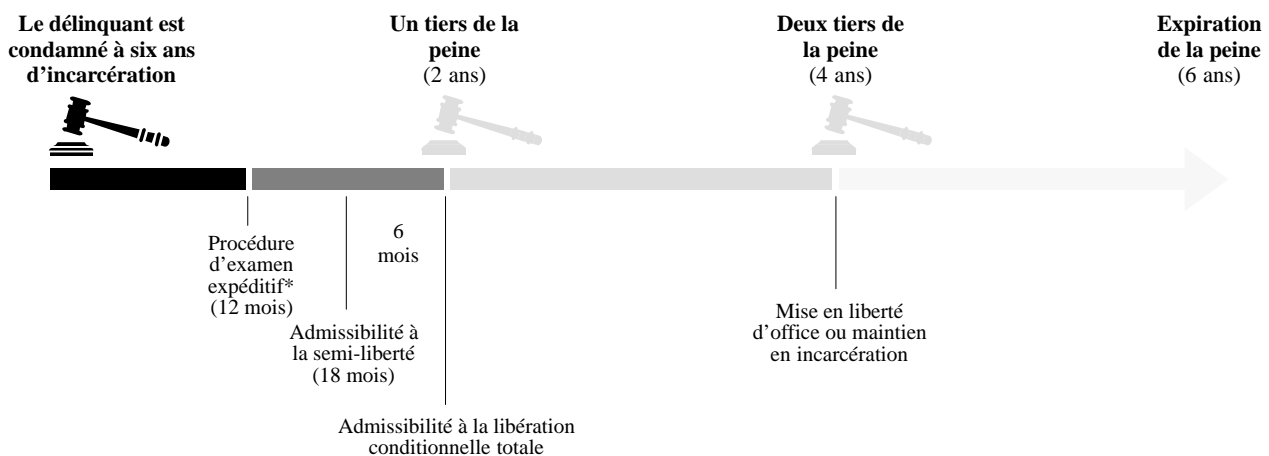
- déterminer si la participation aux programmes ou d'autres interventions ont contribué à réduire le risque qu'un délinquant commette une autre infraction après sa mise en liberté;

- faire des recommandations à la Commission nationale des libérations conditionnelles sur l'à-propos de la mise en liberté d'un délinquant dans la collectivité;

- libérer le délinquant sous condition, sur décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles ou en vertu de la loi, après qu'il ait purgé les deux tiers de sa peine (mise en liberté d'office) ou à l'expiration du mandat (expiration de la peine);

Pièce 1.1

Étapes d'une peine d'une durée déterminée (six ans)



* Procédure d'examen expéditif : tous les délinquants purgeant leur première peine sous responsabilité fédérale, qui n'ont pas été reconnus coupables d'un crime accompagné de violence ou d'une infraction grave en matière de drogue, doivent faire examiner leur admissibilité à la mise en liberté conditionnelle par la Commission nationale des libérations conditionnelles en faisant appel au processus et aux critères de la procédure d'examen expéditif. Pour ces délinquants, l'admissibilité à la mise en semi-liberté est fixée à un sixième de la peine plutôt qu'à six mois avant la date d'admissibilité à la mise en liberté conditionnelle totale.

Source : Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

- offrir une surveillance, d'autres programmes et évaluations dans la collectivité jusqu'à l'expiration de la peine;
- faire rapport à la Commission nationale des libérations conditionnelles sur les cas où les circonstances augmentent le risque que présente le délinquant et justifient par conséquent l'examen par la Commission.

Objet de la vérification

1.21 La présente vérification avait pour objet d'assurer le suivi et le réexamen des principales observations et recommandations présentées dans notre rapport de 1996, au chapitre 30, « La réinsertion sociale des délinquants » et au chapitre 10, « Les programmes de réadaptation des délinquants », et dans notre rapport de 1994, au chapitre 18, « La surveillance des délinquants mis en liberté ». Par conséquent, la présente vérification couvre les principaux aspects de la réinsertion sociale des délinquants, depuis leur admission au sein de Service correctionnel Canada jusqu'à l'expiration de leur peine.

1.22 Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- déterminer dans quelle mesure le Service correctionnel a donné suite à nos recommandations antérieures;
- évaluer dans quelle mesure les changements apportés par le Service à la gestion de la réinsertion sociale des délinquants ont contribué à des améliorations durables.

1.23 La vérification comprenait également, en réponse à une demande du Comité des comptes publics formulée en avril 1998, une vérification de suivi sur l'Échelle de classement par niveau de sécurité et l'instrument de reclassement de sécurité qui sont des éléments de l'évaluation du risque que présente le délinquant.

1.24 Comme dans nos précédentes vérifications, nous n'avons pas examiné le cas des délinquantes ni celui des délinquants autochtones. Le lecteur trouvera de plus amples détails sur la vérification à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Révocations par suite d'une infraction accompagnée de violence	1993–1994	1994–1995	1995–1996	1996–1997	1997–1998
Meurtre	16	16	15	10	9
Tentative de meurtre	9	13	15	7	9
Agression sexuelle	43	49	22	31	23
Agression grave	27	25	21	28	34
Prise d'otages	4	5	3	1	1
Séquestration	9	3	5	4	6
Vol qualifié	102	113	71	90	79
Sous-total	210	224	152	171	161
Autres révocations par suite d'une infraction	1 353	1 065	999	838	819
Total	1 563	1 289	1 151	1 009	980

Pièce 1.2

Délinquants sous responsabilité fédérale assujettis à la surveillance communautaire et inculpés de crime de violence

Exercice se terminant le 31 mars

Source : Service correctionnel Canada

Observations et recommandations

Évaluation des délinquants et gestion des cas

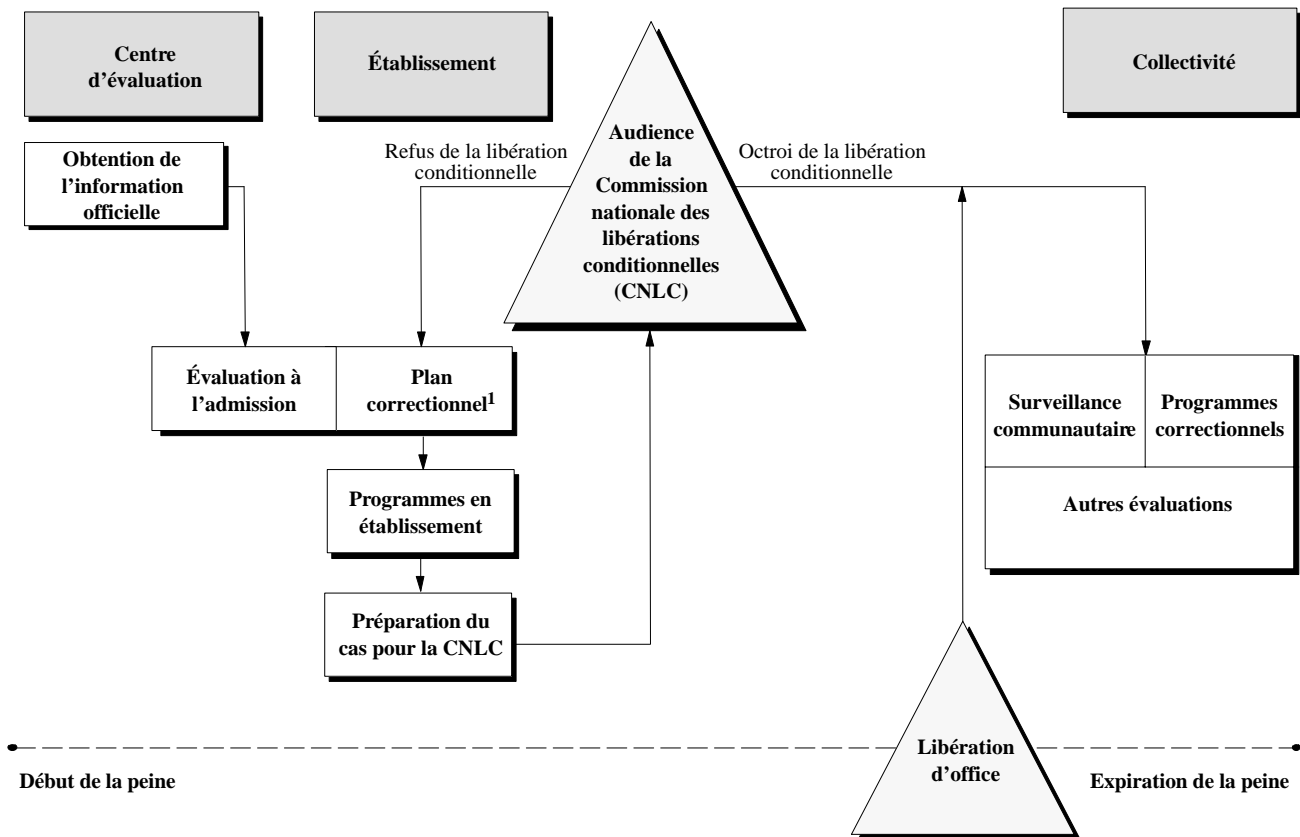
1.25 En septembre 1996, le Service correctionnel a institué un groupe de travail sur la réinsertion sociale chargé d'élaborer des stratégies à court et à long termes pour améliorer la gestion des

activités de réinsertion sociale des délinquants. Par suite des recommandations du groupe de travail, le Service a entrepris, en 1997, trois examens à l'échelle nationale des principaux volets du processus de réinsertion sociale des délinquants (l'admission des délinquants, la gestion des cas en établissement et la gestion des cas dans la collectivité).

1.26 Les recommandations du groupe de travail et des examens nationaux ont

Pièce 1.3

Le processus de réinsertion sociale



Note

¹ Par suite de l'opération Retour à l'essentiel mise en oeuvre en février 1999, les plans correctionnels sont préparés au Centre d'évaluation du Service et modifiés par la suite, si c'est nécessaire, pour tenir compte des changements au niveau des facteurs qui ont une incidence sur le comportement criminel du délinquant.

Source : Bureau du vérificateur général

donné lieu, en juillet 1998, à l’approbation d’un projet de changement d’envergure appelé l’opération Retour à l’essentiel. Cette initiative visait à réduire le chevauchement des tâches et la duplication de l’information, à regrouper les rapports sur les délinquants et à améliorer la communication et la coordination entre les agents de mise en liberté conditionnelle en établissement et dans la collectivité. Plusieurs régions ont mis à l’essai divers volets de l’opération Retour à l’essentiel en 1998. Le Service l’a mise en oeuvre dans toutes les régions en février 1999. L’exposé de nos observations de vérification, présenté dans ce chapitre, décrit l’initiative et son incidence éventuelle sur chacun des aspects du processus de réinsertion sociale.

On a défini une norme de documents officiels

1.27 En 1996, nous avons indiqué que le Service correctionnel éprouvait de la difficulté à obtenir certains documents officiels des provinces et des municipalités, y compris les rapports de police, les mémoires de la Couronne et les motifs que les juges ont invoqués pour imposer une peine. Ces lacunes au chapitre de l’information peuvent avoir une incidence négative sur la qualité du plan de réadaptation, ralentir la préparation du délinquant pour sa libération conditionnelle et réduire la qualité des décisions de mise en liberté prises par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les enquêtes internes du Service correctionnel ont montré que ce manque d’information avait contribué à certains incidents au cours desquels des délinquants mis en liberté avaient commis des infractions accompagnées de violence. Nous avons recommandé que le Service décide quels sont les renseignements minimaux dont il a besoin et que, de concert avec ses partenaires du système de justice pénale, il accélère le processus de collecte des données pertinentes.

1.28 Dans le cadre de l’opération Retour à l’essentiel, le Service correctionnel a approuvé une politique exigeant la documentation officielle suivante, comme préalable à l’évaluation des besoins des délinquants en cause ainsi que des risques qu’ils représentent, dans la perspective de l’élaboration du plan correctionnel :

- une version officielle de l’infraction (documents du tribunal, rapports de police ou rapports présentenciels);
- les antécédents criminels du délinquant extraits des rapports de police;
- l’enquête communautaire postsentencielle, un document préparé par les agents de libération conditionnelle dans la collectivité du Service correctionnel qui comprend des éléments tels que les antécédents de travail du délinquant, ses relations familiales, ses problèmes de comportement ainsi que des renseignements sur la victime.

Les normes d’acquisition des documents ne sont pas respectées

1.29 En 1997, le Service a examiné, à l’échelle nationale, ses activités et procédures d’évaluation initiale. Il a découvert que ses agents n’obtenaient pas toujours tous les documents requis avant l’évaluation initiale des délinquants. Entre autres choses, l’examen a permis de constater que le moment de l’acquisition des documents officiels variait d’une région à l’autre, que les rapports de police étaient de qualité inégale, que l’accès aux dossiers de la Couronne était difficile et que les enquêtes communautaires postsentencielles faites par les agents de libération conditionnelle dans la collectivité étaient de qualité médiocre. L’examen a établi que la qualité de l’évaluation initiale des délinquants dépendait étroitement de l’expérience de l’agent de libération conditionnelle et de l’information disponible au moment de la rédaction du rapport.

1.30 À partir de la date d’entrée au centre d’admission, la politique du Service

Le Service correctionnel a établi ses besoins minimaux en matière d’information.

Bien que l’acquisition des documents continue à être plus rapide, il reste beaucoup à faire.

correctionnel prévoit un délai maximum de 56 jours pour faire l’évaluation initiale du délinquant. Pour assurer le respect des normes, l’agent des libérations conditionnelles doit recevoir les documents prescrits en toute diligence. Le Service tient un registre qui précise le moment où la plupart de ces documents ont été reçus (rapports de police, enquêtes communautaires postsentencielles et observations du juge).

1.31 Nous avons examiné un échantillon de ces données afin d’établir le niveau d’amélioration depuis notre dernière vérification et nous avons constaté que les documents arrivaient plus tôt. Toutefois, environ un quart de la documentation n’est toujours pas reçue pendant la période de 56 jours prescrite (voir la pièce 1.4). Nous avons également constaté que les agents de libération conditionnelle devaient remplir de nombreux formulaires d’évaluation initiale avant de recevoir les rapports de police désirés ou les enquêtes communautaires postsentencielles, ou les deux.

1.32 Le Service correctionnel dispose d’une période de 30 à 45 jours (selon la durée de la peine du délinquant) pour préparer l’enquête communautaire postsentencielle, un rapport que le Service

produit lui-même. Les données du Service correctionnel indiquent qu’entre juillet et septembre 1998, moins de 40 p. 100 des enquêtes ont satisfait à cette norme.

1.33 Dans les quatre régions que nous avons visitées, le Service dispose de protocoles d’entente et d’accords avec les gouvernements provinciaux et municipaux pour l’obtention, en temps opportun, des documents officiels requis. Les centres d’admission régionaux utilisent une variété de techniques pour accélérer la réception des documents. Par exemple, toutes les régions ont un genre de système permettant de dépister et de suivre certains documents. Dans certaines régions, les agents ont communiqué directement avec chaque organisme externe et se sont mis d’accord sur des cibles de délai d’obtention des documents. Ils s’efforcent en outre de trouver de nouvelles façons de les transmettre par voie électronique.

1.34 Bien que l’acquisition des documents continue à être plus rapide, il reste beaucoup à faire. Dans le contexte de l’opération Retour à l’essentiel, la nécessité de telles améliorations se fera plus pressante puisque le Service resserre ses délais d’exécution de l’évaluation initiale et du plan correctionnel. Au moment où le Service correctionnel est en train de résoudre de nombreux problèmes communs avec ses partenaires du système de justice pénale, il se doit d’améliorer davantage ses résultats et son niveau de rendement.

1.35 Service correctionnel Canada devrait chercher à obtenir plus rapidement l’information nécessaire sur les délinquants.

Réponse du Service correctionnel : Le Service accepte cette recommandation et s’efforce activement de régler cette question. Dans le domaine de la collecte d’information auprès d’autres organismes, le Service n’a pas l’autorité de les enjoindre à fournir l’information requise en temps opportun.

Pièce 1.4

Information officielle disponible dans les 56 jours qui suivent la date d’admission du délinquant*

(Pourcentage de cas)

Juin à août	Rapports de police	Observations du juge	Enquête communautaire postsentencielle
1996	64 %	58 %	60 %
1997	74 %	68 %	70 %
1998	72 %	76 %	74 %

* Pour les délinquants de sexe masculin admis sous mandat d’incarcération

Source : Bureau du vérificateur général du Canada avec des données obtenues auprès de Service Correctionnel Canada

Le nombre de délinquants incarcérés au-delà de leur première date d’admissibilité à la libération conditionnelle reste élevé

1.36 Le défaut de préparer les délinquants à temps pour leur première date d’admissibilité à la libération conditionnelle peut compromettre leurs chances de réinsertion sociale sans risque pour la société. Un tel manquement a également des incidences en matière de coûts puisque les lois fédérales exigent du Service correctionnel qu’il place les délinquants au niveau d’incarcération le moins restrictif possible. Toutefois, la protection de la société doit rester le critère déterminant.

1.37 Les données du Service correctionnel indiquent qu’en novembre 1998, 21 p. 100 des délinquants incarcérés, soit 2 782 détenus, n’avaient pas eu d’audience de mise en liberté devant la Commission nationale des libérations conditionnelles et que leur date d’admissibilité à la semi-liberté ou à la mise en liberté conditionnelle totale était passée. Dans certains cas, une telle situation peut être acceptable lorsque, par exemple, les délinquants ont choisi de renoncer à une audience ou de la différer pour des motifs personnels. Dans d’autres cas, cependant, la situation peut résulter de l’incapacité du Service à préparer à temps la documentation du cas du délinquant.

1.38 Chaque année, un nombre important d’audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles, dont la date a été fixée, sont annulées ou différées par le délinquant (voir la pièce 1.5). En 1997–1998, 14 p. 100 de toutes les audiences de mise en semi-liberté (1 444) et 38 p. 100 de toutes les audiences de mise en liberté conditionnelle totale (4 617) ont été annulées ou différées. Bien que ces pourcentages aient diminué entre 1996–1997 et 1997–1998, le nombre global est resté toutefois élevé. Le Service

correctionnel doit analyser les raisons pour lesquelles un si grand nombre de délinquants renoncent aux audiences ou les diffèrent.

1.39 En outre, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut différer une audience de mise en liberté conditionnelle en recourant à un ajournement administratif. La Commission agit ainsi lorsqu’elle estime que l’information sur le délinquant est incomplète ou que le cas n’a pas été préparé avec assez de rigueur pour l’audience. Les représentants de la Commission estiment qu’ils ont ajourné environ sept pour cent de toutes les audiences de mise en liberté conditionnelle totale inscrites au rôle entre avril et septembre 1998.

1.40 Service correctionnel Canada devrait analyser régulièrement les motifs qui expliquent le nombre de délinquants maintenus en incarcération au-delà de leur première date d’admissibilité à la libération conditionnelle, afin de diminuer le nombre de cas où la préparation tardive est invoquée comme motif d’annulation d’audience.

Réponse du Service correctionnel : Le Service accepte cette recommandation et même si le taux de renonciation est révisé

Pièce 1.5

Audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles dont la date est fixée, qui sont annulées ou différées

(nombre et pourcentages*)

	Semi-liberté	Liberté conditionnelle totale	Total (annulées ou différées)
1995–1996	2 371 (23 %)	6 529 (43 %)	8 900
1996–1997	1 981 (23 %)	6 441 (46 %)	8 422
1997–1998	1 444 (14 %)	4 617 (38 %)	6 061

* Pourcentages de toutes les audiences dont la date est fixée

Source : Service correctionnel Canada

de façon régulière, le Service effectuera une analyse plus précise des raisons de ces renonciations. Même si le taux de renonciation semble parfois élevé, le délinquant conserve le droit de demander un examen en vue de l'octroi de la mise en liberté sous condition ou d'y renoncer. La question des renonciations sera discutée dans le contexte de la révision de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

L'achèvement des programmes prescrits à un délinquant avant sa première date de mise en liberté conditionnelle reste un défi

1.41 Comme en 1996, nous avons examiné, dans le cadre de la présente vérification, le temps qu'il faut pour traiter le cas des délinquants qui purgent des peines de deux à trois ans avant leur première date d'admissibilité à la libération conditionnelle, et pour qu'ils aient suivi les programmes requis. Ces délinquants sont admissibles à la semi-liberté après 189 jours d'incarcération, en moyenne environ six mois après le prononcé de la sentence. Puisque la Commission nationale des libérations conditionnelles exige de recevoir tous les documents pertinents au moins 21 jours avant l'audience, le Service devrait s'assurer que les programmes prescrits ont été suivis, préparer la documentation du cas et évaluer le délinquant dans les 168 jours qui suivent sa condamnation.

1.42 L'évaluation initiale est la première étape du processus de réinsertion sociale. En 1995–1996, cela prenait en moyenne 87 jours après le prononcé de la sentence pour compléter l'évaluation initiale d'un délinquant (voir la pièce 1.6). Entre janvier et avril 1998, ce délai a été ramené à 71 jours. Tel que noté précédemment, le Service correctionnel a établi le délai maximal pour compléter l'évaluation initiale du délinquant à 56 jours à partir de son admission. Les données du Service indiquent qu'environ

un tiers des délinquants qui purgent une peine de deux à trois ans ne sont pas évalués à temps pour satisfaire à cette norme.

1.43 La deuxième étape du processus est l'achèvement des plans correctionnels. Les délinquants quittent les centres d'admission et sont placés dans un pénitencier où ils peuvent participer aux programmes de réadaptation prescrits. En 1995–1996, il fallait 137 jours pour compléter un plan correctionnel. Entre janvier et avril 1998, cette durée est tombée à 108 jours. La norme de l'opération Retour à l'essentiel est maintenant de 70 jours.

1.44 En 1996, on estimait qu'en moyenne trois programmes de réadaptation étaient prescrits pour les délinquants à faibles risques et à besoins minimes et que le plus court laps de temps possible pour terminer les trois programmes était de 105 jours. En 1996, les délinquants ne disposaient que de 19 jours pour compléter leurs programmes avant la date prévue de leur admissibilité à la semi-liberté. Bien que ce chiffre soit passé à 60 jours en 1998, il ne reste toutefois pas assez de temps pour terminer les programmes prescrits avant la date prévue d'admissibilité à la mise en liberté conditionnelle.

1.45 Le Service correctionnel s'attend à ce que ce problème soit résolu dans le cadre de l'opération Retour à l'essentiel, en ayant le plan correctionnel préparé au centre d'admission et la section relative à la stratégie communautaire remplie avant la mise en liberté du délinquant. Le Service prévoit donc que le temps disponible pour les programmes et pour la préparation des évaluations et des rapports avant l'échéance fixée par la Commission nationale des libérations conditionnelles passera de 60 jours qu'il est actuellement à 106 jours.

1.46 **Service correctionnel Canada devrait améliorer davantage son efficacité et sa rapidité en ce qui a trait à la gestion des cas et à la préparation**

Environ un tiers des délinquants qui purgent une peine de deux à trois ans ne sont pas évalués à temps.

des rapports, afin de respecter ses propres normes de temps.

Réponse du Service correctionnel : Le Service accepte cette recommandation et a pris des mesures pour améliorer l'efficacité et la rapidité dans les deux domaines mentionnés. Le vérificateur général a noté des améliorations à cet effet. Les résultats des opérations de réinsertion sociale seront régulièrement examinés afin de surveiller

les progrès et de déterminer s'il y a lieu de procéder à des rajustements.

La formation des agents de libération conditionnelle s'améliore

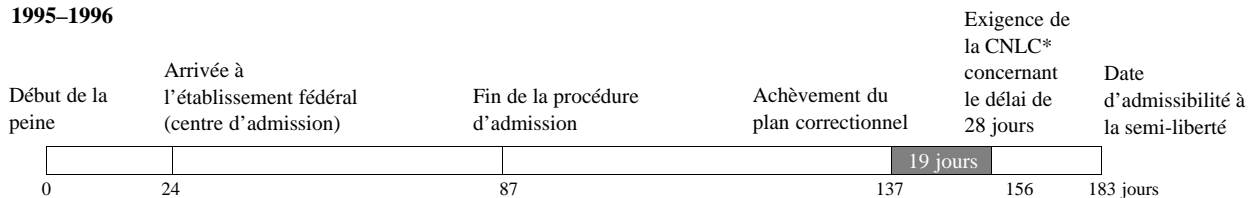
1.47 Un processus de réinsertion sociale efficace exige à la fois que les agents de libération conditionnelle soient compétents et que les agents de correction supérieurs interviennent. En 1996, nous avons estimé que la formation des agents

Pièce 1.6

Période moyenne requise pour franchir les étapes du processus de gestion des cas

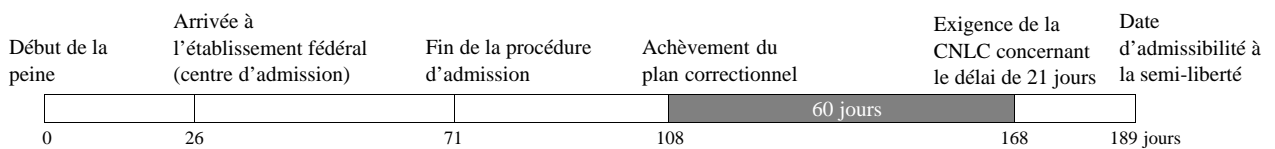
Les données de 1995–1996 et de janvier à avril 1998 sont fondées sur un échantillon de délinquants de sexe masculin purgeant des peines de deux à trois ans, admis dans des établissements fédéraux au cours des périodes considérées, avec des tailles d'échantillon de 1 800 et 618 délinquants respectivement.

1995–1996



- Mener à terme les programmes prescrits
- Évaluer les avantages
- Préparer le cas pour la Commission nationale des libérations conditionnelles

Janvier–avril 1998



- Mener à terme les programmes prescrits
- Évaluer les avantages
- Préparer le cas pour la Commission nationale des libérations conditionnelles

* Commission nationale des libérations conditionnelles

Source : les données de 1995–1996 sont extraites du Rapport du vérificateur général de 1996 (chapitre 30). Les données de janvier à avril 1998 sont tirées du Système de gestion des détenus de Service correctionnel Canada

de libération conditionnelle était inadéquate et que les agents de correction ne s'acquittaient pas de leurs responsabilités en matière de gestion des cas.

1.48 Nous avons remarqué que les agents de libération conditionnelle suivent des cours d'orientation d'une durée de seulement huit jours et que bon nombre d'entre eux ne commencent pas cette formation initiale avant leur entrée en fonction. Nos travaux de suivi indiquent que le volume et la variété de la formation offerte aux agents de libération conditionnelle se sont accrus jusqu'à un certain point. Une période de dix jours de cours d'orientation est devenue la norme officielle. En 1996–1997, 60 nouveaux agents ont suivi des cours d'orientation portant sur la réinsertion sociale des délinquants. Ce nombre a atteint 232 au cours de l'exercice 1997–1998. D'après le Service, environ 200 nouveaux agents ont été formés entre avril 1998 et janvier 1999.

1.49 La participation des agents à des cours facultatifs, tels que l'évaluation du risque et l'assurance de la qualité, a également augmenté. En général, les agents d'expérience ont reçu moins de formation annuelle en réinsertion sociale que les nouveaux agents. On est en train de planifier la conception et la prestation, dans un proche avenir, de séances de recyclage destinées aux agents chevronnés.

1.50 Le Service offre actuellement de la formation à environ 4 000 employés pour la mise en application de l'opération Retour à l'essentiel. En outre, on est en train de revoir les cours d'orientation des agents de libération conditionnelle à qui on compte offrir un nouveau programme d'une durée de 20 jours au moins.

Les agents de correction supérieurs ne s'acquittent toujours pas de leurs responsabilités de gestion des cas

1.51 Le processus de réinsertion sociale des délinquants exige un travail d'équipe auquel participent les agents de libération conditionnelle et les agents de correction supérieurs (le personnel d'expérience qui a des responsabilités en matière de sécurité) au sein des établissements. Pour pouvoir comprendre les changements qui s'opèrent dans l'attitude et les comportements des délinquants et préparer des rapports d'évaluation à l'intention de la Commission nationale des libérations conditionnelles, il est essentiel que ces agents collaborent et partagent l'information disponible.

1.52 En 1996, nous avons constaté que même si la direction était au courant de ce problème depuis un certain nombre d'années, les agents de correction supérieurs ne remplissaient pas de façon constante les fonctions de gestion des cas qui leur incombent en vertu de la politique du Service correctionnel. On s'attend à ce que ces agents, entre autres choses, produisent des rapports clairs et concis pour la gestion des cas, informent leurs collègues des incidents importants survenus en milieu carcéral ou des changements de comportement des détenus, et participent à l'évaluation et à la planification de la gestion des cas.

1.53 Nos travaux de vérification dans quatre régions ont permis de constater de grandes différences au niveau de la participation des agents de correction supérieurs à la gestion des cas et à la réinsertion sociale des délinquants, de même qu'au niveau de leur appui à celles-ci. Ces agents de correction continuent à exercer leurs fonctions de façon inégale. Les agents de libération conditionnelle et les agents de correction supérieurs que nous avons rencontrés ont

Nous avons constaté de grandes différences au niveau de la participation des agents de correction supérieurs à la gestion des cas et à la réinsertion sociale des délinquants.

invoqué le manque de temps et de formation, particulièrement dans des domaines tels que les habiletés en informatique, comme motif expliquant le rendement insuffisant des agents de correction dans le domaine de la gestion des cas des délinquants.

1.54 Le Service correctionnel a récemment révisé une matrice de responsabilisation en matière de gestion par unité en vue de clarifier davantage la politique nationale sur la gestion des cas. Cette matrice décrit en détail les responsabilités des agents de correction supérieurs et des agents de libération conditionnelle à la lumière des changements opérationnels issus de l'opération Retour à l'essentiel. L'administration régionale a souscrit à ces changements et pense être en mesure de mettre cette matrice en oeuvre dès le début de 1999.

1.55 **Service correctionnel Canada devrait veiller à ce que ses agents de correction supérieurs s'acquittent de leurs responsabilités de gestion des cas conformément à la politique.**

Réponse du Service correctionnel : Le Service accepte cette recommandation. La décision prise en avril 1998 de recruter 1 000 agents de correction supplémentaires a été prise en grande partie pour que les agents de correction supérieurs puissent s'acquitter de leurs tâches de gestion des cas. La matrice révisée de la répartition des responsabilités a été mise en oeuvre en février 1999. Dans le passé, l'attention et la détermination nécessaires de la part de la direction du SCC pour s'attaquer à cette question faisaient défaut et le Service est résolu à s'améliorer. Pour cela, il lui faudra surveiller de près et régulièrement le rendement en regard de cette matrice et prendre des mesures rigoureuses et équitables en cas de conformité et de non-conformité.

Programmes offerts aux délinquants

1.56 Le Service dispose d'un large éventail de programmes de réadaptation que les délinquants peuvent suivre pour réduire le niveau de risque. Ces programmes peuvent être classés dans deux grandes catégories : l'intervention et l'emploi. Des programmes d'intervention ont été élaborés pour s'occuper des caractéristiques liées au comportement criminel. Ils abordent des thèmes tels que le traitement des délinquants sexuels, la toxicomanie, la violence familiale et les compétences psychosociales. Les programmes d'emploi sont conçus pour renforcer l'employabilité des délinquants mis en liberté et ils contribuent à les garder actifs en leur offrant, pendant leur incarcération, un travail qui les intéresse. Cela comprend la formation technique, les ateliers industriels (CORCAN), la formation des adultes et les services en établissement (tels que les travaux de cuisine, de buanderie et d'entretien des locaux ainsi que divers emplois dans les magasins).

1.57 En 1996, nous avons conclu que les programmes d'intervention et d'emploi souffraient de l'absence d'un cadre de gestion grâce auquel la haute direction aurait pu réévaluer le budget requis et réaffecter les fonds en conséquence. Nous nous attendions à ce que le Service dispose de mécanismes pour surveiller l'efficacité et les coûts de tous les programmes, ce qui aurait alors permis à la direction de vérifier les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs stratégiques et d'y apporter les ajustements requis.

L'information sur les coûts des programmes de réadaptation s'est améliorée

1.58 Notre précédente vérification précisait que le Service correctionnel dispose de renseignements limités sur les coûts de ses programmes de réadaptation. En avril 1998, l'administration centrale a mis en oeuvre un nouveau système de

saisie des coûts des programmes offerts aux délinquants qui améliorera la capacité du Service à compiler et à évaluer ces coûts et à déterminer les tendances en matière de dépenses.

1.59 La pièce 1.7 compare la plupart des dépenses des programmes de réadaptation pour les exercices 1994–1995 et 1997–1998. Les dépenses totales ont atteint 110 millions de dollars en 1994–1995 et 126 millions de dollars en 1997–1998. Les coûts des programmes

d'intervention se sont accrus de six millions de dollars (18 p. 100) entre 1994–1995 et 1997–1998. Les coûts des programmes d'emploi et des programmes éducatifs étaient de huit millions de dollars plus élevés (22 p. 100) en 1997–1998 qu'en 1994–1995.

Un cadre d'évaluation de l'efficacité des programmes d'intervention est en place

1.60 Au cours des dix dernières années, le Service correctionnel a fait des efforts concertés pour offrir des

Pièce 1.7

Dépenses pour les programmes de réadaptation

(en millions de dollars)

Programmes d'intervention ¹	1994–1995	1997–1998	Augmentation
Délinquants sexuels	9	10	1
Lutte contre la toxicomanie	8	8	–
Conçus localement	3	4	1
Compétences psychosociales	5	5	–
Administration	3	5	2
Autres ²	6	8	2
Sous-total	34	40	6
Emploi et éducation			
Éducation de base des adultes	13	14	1
Formation technique	4	4	–
Administration de la formation scolaire et technique	3	3	–
CORCAN (ateliers industriels) ³	16	23	7
Sous-total⁴	36	44	8
Autres activités			
Programmes socioculturels (visites, passe-temps, sports)	14	15	1
Rémunération des détenus	20	20	–
Aumônerie	6	7	1
Sous-total	40	42	2
Total	110	126	16

Notes

- 1 Sauf pour CORCAN, les chiffres présentés ci-dessus excluent l'administration et la gestion des bureaux des régions et de l'administration centrale.
- 2 Programmes pour Autochtones, programmes de lutte contre la violence familiale et counseling psychologique dans la collectivité.
- 3 Pour les fins de cette pièce, les coûts de CORCAN sont composés d'une subvention à la formation et aux services correctionnels qui lui est versée par le Service (18 millions de dollars en 1997–1998) et du pouvoir d'emprunt de l'organisme (emprunt de sept millions de dollars en 1997–1998). Ils excluent les intérêts (un million de dollars en 1997–1998) sur l'emprunt, qui ont été payés au Trésor par CORCAN. Les états financiers annuels de CORCAN constituent la meilleure source de renseignements si on veut saisir tous les aspects de ses résultats financiers.
- 4 Les dépenses de formation associées à l'emploi des délinquants dans les services en établissement et les services aux détenus (par exemple cuisine, entretien du terrain) ne sont pas incluses.

Source : Service correctionnel Canada

programmes d'intervention susceptibles de réduire la récidive. Ces programmes sont offerts principalement en établissement, mais les délinquants de retour dans la collectivité peuvent continuer à suivre certains d'entre eux.

1.61 En vertu de la nouvelle politique sur les programmes de réadaptation, chaque programme ayant pour cible les facteurs criminogènes des délinquants et contribuant à leur réadaptation doit être doté d'objectifs clairement articulés, de critères de sélection des participants, d'un processus d'évaluation des progrès de ces derniers et d'un mécanisme de mesure de l'efficacité du programme. Un personnel qualifié et formé doit offrir les programmes tels qu'ils ont été conçus.

1.62 En se servant de ces critères pour ses programmes, le Service correctionnel est en train d'instituer des panels d'experts mondialement reconnus dans le domaine des services correctionnels et de sujets particuliers tels que la toxicomanie; ces panels offrent un mécanisme d'agrément indépendant pour certains programmes satisfaisant aux règles de l'art. Tous les cinq ans, les programmes seront soumis à une nouvelle procédure d'agrément avec une homologation tous les trois ans. Si un programme offert localement n'est pas agréé, les régions devront le recycler pour qu'il puisse satisfaire aux normes d'agrément, à défaut de quoi il sera interrompu au profit d'un programme national agréé. Cette procédure a pour but de garantir que tous les programmes offerts ont la même efficacité.

1.63 La pièce 1.8 résume les programmes que le Service a soumis à la procédure d'agrément jusqu'ici et présente les résultats de cette démarche. Certains programmes ont été agréés; d'autres l'ont été à condition d'être modifiés dans des délais précis; d'autres encore n'ont pas été agréés et doivent être représentés à une date ultérieure. Comme l'un des avantages supplémentaires du processus

d'accréditation, le Service a mis en lumière le fait que l'on prescrivait trop de programmes de lutte contre la toxicomanie en établissement. On s'occupe actuellement de régler la question.

1.64 L'information utilisée pour présenter les programmes au panel d'experts sur l'accréditation constituera la base de l'évaluation future de l'incidence des programmes sur la récidive des détenus. Une évaluation des programmes de lutte contre la toxicomanie est en cours. Ces évaluations, combinées avec l'information relative aux coûts des programmes, devraient permettre à la direction de faire tout autre ajustement requis pour répondre aux orientations de la politique.

Les programmes d'intervention font l'objet d'une procédure d'agrément international.

Pièce 1.8

État d'avancement des demandes d'agrément des programmes d'intervention

Programmes	État d'avancement
Lutte contre la toxicomanie	<ul style="list-style-type: none"> deux programmes nationaux agréés un certain nombre de programmes locaux en instance d'examen
Compétences psychosociales	<ul style="list-style-type: none"> deux programmes nationaux agréés sous condition (gestion de la colère et des émotions et développement des aptitudes cognitives) d'autres programmes nationaux en instance d'examen
Délinquants sexuels	<ul style="list-style-type: none"> un programme local agréé deux programmes locaux non agréés qui doivent être révisés avant la présentation d'une deuxième demande le prochain panel examinera quatre autres programmes
Délinquants violents	<ul style="list-style-type: none"> le prochain panel examinera quatre programmes
Lutte contre la violence familiale	<ul style="list-style-type: none"> la création d'un panel chargé de l'examen de ces programmes est prévue pour l'an 2000
Autres programmes – par exemple, les programmes pour délinquantes ou pour Autochtones	<ul style="list-style-type: none"> le besoin d'agrément est évalué s'il y a lieu, une stratégie sera élaborée en consultation avec les groupes d'intérêt

Source : Service correctionnel Canada

Le Service correctionnel tente toujours d'adopter une stratégie plus équilibrée de programmation en milieu carcéral et dans la collectivité.

Il faut davantage de programmes d'intervention dans la collectivité

1.65 Selon la recherche, nombre des programmes d'intervention qui abordent la question des facteurs criminogènes des délinquants sont beaucoup plus efficaces quand ils sont offerts dans la collectivité plutôt qu'en milieu carcéral. En 1996, nous avons déclaré que le Service n'avait pas assuré de continuité entre les programmes en établissement et ceux offerts dans la collectivité, afin d'appuyer de manière adéquate les délinquants en transition vers la collectivité.

1.66 Le Service correctionnel tente d'adopter une stratégie plus équilibrée de programmation en milieu carcéral et dans la collectivité. Il s'agit de n'offrir dans les établissements que les programmes correctionnels nécessaires pour réduire le risque que présentent les délinquants à leur libération. Les programmes communautaires comprennent des programmes de suivi ou de « rappel » qui s'appuient sur le contenu de ceux offerts en établissement, ainsi que des programmes qu'il convient mieux d'offrir dans la collectivité. Le Service a élaboré des programmes d'intervention dans la collectivité qui abordent les thèmes suivants : toxicomanie, traitement des délinquants sexuels, apprentissage cognitif des compétences, prévention de la violence et violence familiale.

1.67 La mise en oeuvre de ce changement de stratégie a commencé. Les dépenses consenties pour les programmes offerts aux délinquants dans la collectivité sont restées généralement au même niveau de 1994–1995 (8,2 millions de dollars) à 1997–1998 (8,4 millions de dollars). Toutefois, le niveau a baissé par rapport aux dépenses totales consacrées à l'ensemble des programmes d'intervention qui ont grimpé de 34 millions de dollars à 40 millions de dollars pendant la même période. Dans son Plan national d'immobilisations, de logement et d'opérations pour 1999–2000, le Service

reconnaît que son organisation communautaire n'est pas structurée de manière à faciliter la prestation de programmes correctionnels et que les ressources qu'il affecte à ces programmes sont insuffisantes pour répondre aux besoins actuels.

1.68 Dans le cadre de l'agrément des programmes, le contenu des cours offerts en établissement doit se prolonger et se renforcer dans la collectivité. Le Service a constaté que les délinquants mis en liberté qui sont aux prises avec des problèmes de toxicomanie n'ont pas accès, dans la collectivité, aux programmes de suivi dont ils auraient besoin. Cette lacune est apparue au cours du processus actuel d'agrément des programmes et on tente d'y remédier.

1.69 Il y a des obstacles à la prestation efficace des programmes communautaires. Le Service a toujours offert de tels programmes à des groupes d'environ dix délinquants. Souvent il n'y a pas, dans une région donnée (sauf dans les grands centres urbains), suffisamment de délinquants partageant des besoins de programmes similaires pour constituer des groupes viables. Le Service envisage d'autres approches afin de servir de petits groupes pouvant aller jusqu'à quatre délinquants dans les petites villes et localités. Des consultations individuelles seront également offertes aux délinquants libérés dans des collectivités rurales, par des agents de libération conditionnelle dûment formés qui oeuvrent dans la collectivité. Ces changements augmenteront le coût de la prestation des programmes per capita, mais ils resteront en deçà des coûts du maintien en incarcération.

1.70 En 1996, nous avons également signalé certains domaines particuliers pour lesquels le Service n'offrait pas, dans la collectivité, les programmes prescrits en fonction des besoins. Le Service ne dispose pas de données démontrant qu'il a comblé cette lacune, mais il a modifié ses systèmes d'information pour fournir, à

l'avenir, ce genre de données. Toutefois, le Service a fait savoir qu'il exige maintenant des agents de libération conditionnelle en établissement qu'ils planifient des interventions et des programmes destinés à gérer le risque dans la collectivité.

1.71 Service correctionnel Canada devrait veiller à ce qu'il y ait un équilibre entre les programmes d'intervention en établissement et ceux offerts dans la collectivité.

Réponse du Service correctionnel : Le Service accepte cette recommandation. Le Service a reconnu les problèmes et a effectué des changements dans le Plan national d'immobilisations, de logement et d'opérations pour obtenir des ressources supplémentaires en 1999-2000 afin d'augmenter la capacité des programmes dans la collectivité. Cela servira à rectifier l'équilibre entre les établissements et la collectivité.

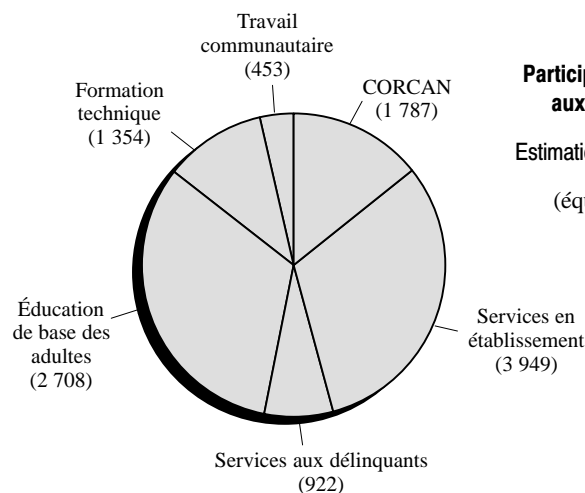
Une stratégie d'ensemble s'impose dans le domaine des programmes d'emploi

1.72 La recherche indique que le risque de récidive est beaucoup plus grand parmi les délinquants qui ont des antécédents de travail en dents de scie que parmi ceux qui ont des emplois stables. Le Service offre les programmes d'emploi suivants : éducation de base aux adultes, formation technique, ateliers industriels (CORCAN), services offerts en établissement (les travaux de cuisine, de buanderie, d'entretien des bâtiments et de commis dans les magasins) et services aux délinquants (services récréatifs et de bibliothèque). La pièce 1.9 présente les résultats d'un sondage national du Service correctionnel estimant la participation des délinquants à ces secteurs d'emploi en 1997. Par ailleurs, il ne faut pas minimiser l'importance de donner un travail valable aux délinquants.

1.73 En 1996, nous avons indiqué que le Service correctionnel ne disposait pas d'une stratégie cohérente de programmes d'emploi, que les ressources affectées à ces programmes n'étaient pas bien gérées et que le Service n'avait pas la capacité de réaffecter les ressources, lorsque nécessaire, entre les divers programmes d'emploi, y compris CORCAN.

1.74 Depuis notre vérification de 1996, le Service correctionnel a entrepris un certain nombre d'études visant à examiner l'état de tous ses programmes d'emploi. Certains thèmes cruciaux ont émergé de ces travaux :

- On ignore si les programmes d'emploi permettent, en réduisant le taux de récidive, d'optimiser les coûts.
- Les besoins des délinquants en matière d'employabilité ne sont pas toujours bien définis.
- Les emplois des détenus ne sont pas assignés systématiquement en fonction de leurs besoins.
- Les agents de libération conditionnelle ne voient généralement pas le travail des détenus comme une intervention correctionnelle valable.



* Un équivalent temps plein représente un délinquant travaillant à plein temps pendant un an. Deux délinquants travaillant chacun six mois représentent un équivalent temps plein.

Pièce 1.9

Participation des délinquants aux programmes d'emploi

Estimation pour septembre 1997

(équivalent temps plein*)

Source : Service correctionnel Canada

- On ne rend pas compte de la mesure dans laquelle les besoins des détenus sont satisfaits.

- Il n'y a pas de continuité entre l'emploi en établissement et celui dans la collectivité.

1.75 Ces études ont recommandé que, comme dans le cas des programmes d'intervention, le Service adopte des pratiques suffisamment efficaces pour que la validité et la valeur correctionnelle des programmes d'emploi puissent correspondre aux sommes engagées. La haute direction vient d'approuver la création de deux groupes d'étude à court terme pour explorer la question de l'emploi des délinquants.

1.76 Dans leur rapport de janvier 1999 au Comité de direction, ces groupes de travail ont fait plusieurs recommandations clés dans le domaine de l'emploi des délinquants. Voici quelques-uns des messages importants livrés dans ce rapport :

- les besoins des détenus en matière d'emploi devraient être mieux évalués et intégrés de manière plus systématique au plan correctionnel;
- les affectations de travail devraient être significatives; elles devraient être perçues comme des interventions correctionnelles et être gérées en conséquence;
- la douzième année de scolarité devrait représenter la nouvelle norme en matière d'instruction pour les délinquants (actuellement, c'est la dixième année);
- il convient d'améliorer la planification de carrière des détenus, la recherche d'emploi et l'aide à l'emploi dans la collectivité.

1.77 Le Service continue à consacrer une partie importante du budget des programmes de réadaptation aux programmes d'emploi. Pourtant, il est loin de disposer de renseignements suffisants

sur la rentabilité des divers types de programmes d'emploi. Il y a encore de l'incertitude à propos de la priorité relative de ces programmes et de leur contribution à la réinsertion sociale efficace des délinquants.

1.78 Au cours des trois dernières années, le Service correctionnel a consacré une grande partie de ses efforts aux processus d'admission des délinquants en établissement et de gestion des cas. Il a accompli des progrès pour ce qui est de réorienter de façon stratégique ses programmes d'intervention, et il a mis au point un mécanisme d'agrément pouvant en garantir la qualité. Cependant, il a besoin d'une stratégie opérationnelle claire pour ses programmes d'emploi.

1.79 Dans la planification stratégique de ses programmes, Service correctionnel Canada devrait clarifier le rôle que les programmes d'emploi jouent dans la réinsertion sociale des délinquants, et il devrait gérer et financer ces programmes en conséquence.

Réponse du Service correctionnel : Le Service correctionnel reconnaît que les affectations d'emploi doivent être traitées de la même manière que les autres programmes correctionnels. Une planification et une programmation efficaces de toutes les interventions au cours du processus d'évaluation initiale devrait faire en sorte que les affectations d'emploi complètent les autres interventions correctionnelles. Le Service a bon espoir que les travaux actuellement en cours régleront la question de la gestion de ses programmes d'emploi.

Les délinquants qui ont des besoins liés à l'employabilité ne sont pas inscrits aux programmes qui leur conviennent

1.80 CORCAN illustre bien la nécessité d'orienter clairement les programmes d'emploi. En 1996, nous avons étudié CORCAN de manière assez approfondie étant donné son statut unique au sein du Service, à titre d'organisme de

Il y a encore de l'incertitude à propos de la contribution des programmes d'emploi à la réinsertion sociale efficace.

service spécial, et le niveau de ses dépenses. Nous donnons suite à cet examen dans la présente vérification en mettant l'accent sur les mêmes questions, à savoir la capacité de CORCAN de former de manière adéquate les détenus qui ont le plus besoin de formation et sa capacité de s'autofinancer.

1.81 La charte de CORCAN stipule qu'un de ses principaux objectifs est de fournir aux délinquants une formation et une expérience de travail en fonction des besoins indiqués dans leur plan correctionnel. En 1996, nous avons signalé que CORCAN n'avait pas ciblé les délinquants n'ayant pas de compétences liées à l'employabilité. Dans la majorité des cas que nous avons examinés, ni les dossiers ni plus précisément le plan correctionnel des délinquants n'indiquaient que ceux-ci avaient besoin de la formation en employabilité offerte par CORCAN.

1.82 Pendant le processus d'admission, on évalue les délinquants en vue de cerner le niveau de leurs besoins liés à l'employabilité et de classer ces besoins comme considérables, modérés

ou nuls. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné les besoins d'un échantillon sélectionné au hasard de 1 526 délinquants travaillant pour CORCAN en établissement, à divers niveaux de sécurité (voir la pièce 1.10). Nous avons constaté que la majorité de ces délinquants avaient, au minimum, certains besoins liés à l'employabilité. Nous avons également observé que les délinquants qui ont des besoins considérables ne représentent même pas un quart de la population active de CORCAN dans les établissements à sécurité minimale et moyenne. Dans les établissements à sécurité maximale, environ la moitié des délinquants travaillant pour CORCAN avaient des besoins considérables.

1.83 Dans les régions où nous nous sommes rendus dans le cadre de cette vérification, nous avons observé que de nombreux établissements ne disposent toujours pas d'un processus clair permettant d'apparier les programmes d'emploi et les besoins des délinquants en matière de compétences liées à l'employabilité. Bien que les détenus soient encouragés à participer à des

De nombreux établissements ne disposent toujours pas d'un processus clair afin d'apparier les programmes et les besoins des délinquants en matière de compétences liées à l'employabilité.

Niveau des besoins liés à l'employabilité*	Établissements à sécurité minimale	Établissements à sécurité moyenne	Établissements à sécurité maximale
Considérable	19	25	46
Modéré	36	39	39
Nul	32	29	12
Avantage	13	7	3
Total	100 %	100 %	100 %

* Le Service correctionnel classe les besoins à différents niveaux d'urgence : besoin d'amélioration considérable, besoin d'amélioration modéré, aucun besoin d'amélioration et perçu comme un avantage.

Échantillon : 1 526 délinquants travaillant dans des établissements à divers niveaux de sécurité :
 minimale – 410
 moyenne – 939
 maximale – 177

Note : Ont été exclus les 160 délinquants dont les besoins liés à l'employabilité n'avaient pas été classés.

Pièce 1.10
Besoins liés à l'employabilité des délinquants qui travaillent pour CORCAN
 octobre 1998

Source : Service correctionnel Canada

programmes d'emploi, leur participation est volontaire et ils sont généralement laissés à eux-mêmes pour chercher du travail en établissement. Les instructeurs de CORCAN évaluent leurs besoins en main d'oeuvre et choisissent les détenus qui sont les plus qualifiés pour les emplois offerts. Bon nombre des agents de CORCAN n'ont pas facilement accès au plan correctionnel des détenus. Dans deux établissements, nous avons comparé les besoins liés à l'employabilité des délinquants qui travaillent pour CORCAN avec ceux des délinquants qui occupent d'autres emplois dans l'établissement. Nous n'avons trouvé aucune différence significative dans les niveaux de besoins.

1.84 Pour réussir et produire des résultats positifs, un programme d'emploi doit offrir la formation qui convient aux délinquants qui en ont le plus besoin pendant une assez longue période. Toutefois, les délinquants n'ont pas tendance à travailler pour CORCAN pendant de longues périodes. Nous avons examiné les dossiers d'emploi des délinquants libérés entre avril et octobre 1998 qui ont travaillé pour l'organisme. Nous avons constaté que les deux tiers de ces délinquants avaient travaillé pour CORCAN pendant moins de six mois sur toute la durée de leur incarcération. Environ la moitié de leurs affectations de travail étaient de trois mois ou moins. Ni le Service ni CORCAN n'ont étudié la durée minimale d'expérience de travail requise pour améliorer de façon significative l'employabilité d'un délinquant.

La viabilité financière de CORCAN est encore mise en question

1.85 À titre d'organisme de service spécial, CORCAN a toujours eu comme objectif de s'autofinancer. Le Service verse à CORCAN une somme d'environ 18 millions de dollars par année pour les services d'emploi qu'il offre aux détenus. Lorsque CORCAN est devenu un organisme de service spécial, il a eu accès

à un fonds renouvelable de 45 millions de dollars dans lequel il pouvait puiser pour acquérir des biens immobilisés et couvrir ses pertes d'exploitation. Il lui reste environ 12 millions de dollars dans son fonds renouvelable.

1.86 En 1996, nous avons conclu que CORCAN n'atteignait pas son but en matière de viabilité financière. Entre 1994–1995 et 1997–1998, il a augmenté le niveau d'emplois des délinquants de 21 p. 100 et réduit ses coûts par délinquant de 29 p. 100. Pendant la même période, il a eu des pertes d'exploitation cumulatives s'élevant à 12 millions de dollars (voir la pièce 1.11). CORCAN prévoit d'autres pertes au cours des deux prochains exercices.

1.87 Lorsqu'il a approuvé la création de CORCAN en 1992, le Conseil du Trésor a décidé que l'organisme ne paierait pas, au début, pour les structures et les services en établissement, pour les terres agricoles ni pour les services ministériels. Un barème précisant le coût de ces services était censé être élaboré et mis en application au cours de l'exercice 1995–1996; cela n'a pas été fait jusqu'ici. Si cela l'avait été, nous estimons que les dépenses de CORCAN auraient augmenté de plusieurs millions de dollars et que cela aurait eu une incidence directe sur sa viabilité financière.

Surveillance dans la collectivité

La surveillance des délinquants dans la collectivité est cruciale

1.88 La surveillance dans la collectivité est le maillon ultime du processus de réinsertion sociale du délinquant. C'est la dernière étape au cours de laquelle le système peut exercer sur lui une influence ou un contrôle direct. C'est également le moment où le délinquant et le public sont le plus près l'un de l'autre et où, par conséquent, les risques sont les plus grands pour la société.

1.89 Presque tous les délinquants actuellement incarcérés retourneront un

jour dans la collectivité. L'expérience montre que la plupart d'entre eux achèveront d'y purger leur peine sans récidiver. Néanmoins, lorsqu'un délinquant mis en liberté dans la collectivité commet une infraction accompagnée de violence, non seulement la vie de sa victime mais également celle de la famille de sa victime peuvent être ruinées.

1.90 Dans le Rapport du vérificateur général de 1994, nous avons indiqué qu'il était essentiel que la surveillance des délinquants dans la collectivité soit bien gérée. Toutefois, nous avons signalé que la direction du Service n'accordait pas suffisamment d'attention à ce secteur du système correctionnel. Nous avons conclu que la haute direction du Service devait fournir une meilleure orientation pour la surveillance des délinquants dans la collectivité.

On met davantage l'accent sur la surveillance dans la collectivité

1.91 Nous avons recommandé en 1994 que le Service correctionnel désigne un haut fonctionnaire, relevant directement du Commissaire, qui serait chargé de gérer l'amélioration des pratiques de

surveillance des délinquants dans la collectivité.

1.92 En novembre 1994, un conseiller sur le système correctionnel dans la collectivité a été nommé. Il a présidé le Conseil national des services correctionnels communautaires dont les objectifs étaient de renforcer la contribution des services correctionnels communautaires à la réinsertion sociale en toute sécurité des délinquants dans la collectivité. Le Conseil a comme membres des cadres supérieurs du Service correctionnel oeuvrant dans la collectivité et des représentants d'organisations non gouvernementales.

1.93 Un directeur permanent a ensuite remplacé le conseiller à l'administration centrale. Ce fonctionnaire placé sous les ordres du directeur général, Programmes et réinsertion sociale des délinquants, est chargé des services correctionnels communautaires et préside le Conseil national des services correctionnels communautaires.

1.94 En avril 1997, un poste de gestionnaire de la réinsertion sociale a été créé dans la plupart des bureaux de district de libération conditionnelle pour améliorer l'efficacité et l'efficacité du

La plupart des délinquants achèveront de purger leur peine dans la collectivité sans récidiver.

Pièce 1.11

Rendement financier de CORCAN

(en millions de dollars)

	Réel					Prévu	
	1993–1994	1994–1995	1995–1996	1996–1997	1997–1998	1998–1999	1999–2000
Revenus	52	52	56	67	76	75	83
Dépenses	(54)	(59)	(58)	(67)	(79)	(78)	(84)
Bénéfice ou (déficit)	(2)	(7)	(2)	0	(3)	(3)	(1)
Portion non utilisée du fonds renouvelable (jusqu'au plafond de 45 millions de dollars)	18	17	18	18	12	n. d.*	n. d.

* chiffres non disponibles

Source : chiffres réels extraits des Comptes publics du Canada. Prévisions fournies par CORCAN.

processus de réinsertion. Les fonctions du poste comprennent la réalisation de projets spéciaux, la surveillance de la charge de travail et la liaison avec les gestionnaires chargés de la réinsertion sociale dans les établissements.

La fréquence des contacts avec les délinquants n'est pas respectée comme il se doit

1.95 En 1994, nous avons constaté que les contacts personnels avec le délinquant, de même que l'information obtenue de sa famille, de son employeur et des agents de programme, étaient des éléments clés de la surveillance dans la collectivité. Le temps moyen dont disposent les agents pour assurer la surveillance directe des délinquants varie considérablement tant à l'intérieur des districts que d'un bureau local à l'autre. Nous avons conclu que les ressources affectées à la surveillance n'étaient pas bien réparties.

1.96 En février 1998, Service correctionnel Canada a constaté que la fréquence des contacts avec les délinquants, telle que l'exige la politique, faisait encore problème. Le pourcentage de délinquants avec qui on n'a pas communiqué aussi souvent qu'il le fallait a fluctué de 11 à 38 p. 100 dans les cinq régions.

1.97 En novembre 1998, nous avons sélectionné au hasard un échantillon de 150 délinquants sous surveillance communautaire dans cinq grands centres urbains. Il s'agissait de délinquants considérés par le Service comme ayant besoin des contacts les plus fréquents. Dans notre échantillon, la proportion de délinquants avec qui on n'avait pas communiqué à la fréquence prescrite variait de 10 à 20 p. 100. Ces résultats sont particulièrement significatifs puisque notre échantillon de population était composé de délinquants qui nécessitent une surveillance étroite.

1.98 Une façon de régler ce problème serait de s'assurer que les agents de

libération conditionnelle oeuvrant dans la collectivité ont un nombre raisonnable de cas. En raison des variations considérables du nombre de cas confiés aux agents dans les bureaux de libération conditionnelle, le Service correctionnel a récemment lancé une étude visant l'établissement d'un système permettant de déterminer le niveau approprié de la charge de travail. Cette étude a permis de trouver une formule d'attribution de la charge de travail dans la collectivité qui utilise les données du système automatisé d'information sur les détenus. Nous avons appliqué cette formule aux données de juin 1998 sur la charge de travail des agents de libération conditionnelle et constaté qu'elle permettait de distribuer les cas de manière plus équitable qu'en 1994. Le Service a l'intention d'appliquer la formule en 1999.

1.99 Service correctionnel Canada devrait assurer le respect des normes régissant la fréquence des contacts avec les délinquants, que prescrit sa politique, et il devrait mettre en application la nouvelle formule d'attribution de la charge de travail, tel que prévu.

Réponse du Service correctionnel : Le Service accepte cette recommandation. Le Service continuera de vérifier régulièrement l'application des normes de surveillance pour déterminer si elles sont observées, et prendra des mesures rigoureuses et équitables en cas de conformité et de non-conformité. La formule d'attribution de la charge de travail, une méthode utilisée pour l'affectation des ressources basée sur les activités requises pour effectuer la surveillance des délinquants dans la collectivité, sera mise en oeuvre dès juin 1999.

Les stratégies varient lorsqu'il s'agit de gérer des délinquants qui doivent être étroitement surveillés

1.100 Dans notre rapport de 1994, nous avons exprimé des préoccupations après

avoir constaté un manque d'uniformité et de justesse dans l'identification par le Service des délinquants à risque élevé. Cette année, le Service a élaboré un cours en évaluation du risque et offert de la formation à tous les agents de gestion des cas avant la fin de l'année financière. La définition du risque établie par la Commission nationale des libérations conditionnelles faisait partie de la documentation du cours. D'après cette définition, le risque est déterminé en s'appuyant principalement sur deux facteurs :

- une évaluation de la probabilité de récidive;
- un examen permettant d'établir que s'il y a récidive, le délinquant ne présentera pas de risque indu pour la société vu la nature et la gravité de l'infraction anticipée.

1.101 Nous avons noté en 1994 que la gestion des délinquants à risque élevé dans la collectivité était loin d'être uniforme. Dans un bureau régional, deux employés étaient affectés à plein temps aux cas de délinquants à risque élevé. Chaque délinquant était vu deux fois par semaine par une équipe de deux agents de libération conditionnelle – une fois au bureau et une fois à la résidence du délinquant. Toutefois, dans d'autres bureaux régionaux, principalement en raison de la charge de travail, les délinquants exigeant une surveillance étroite pouvaient n'être vus qu'une fois par mois au bureau des libérations conditionnelles, parfois pendant une courte période d'une quinzaine de minutes.

1.102 En 1998, le Service a approuvé un ensemble révisé de normes régissant la surveillance des délinquants dans la collectivité. Plusieurs bureaux ont mis au point des pratiques de surveillance allant au-delà de ces seuils minimaux pour traiter les délinquants particulièrement difficiles à gérer dans la collectivité. Dans un de ces bureaux, une équipe de

deux agents de libération conditionnelle est affectée à plein temps à des rencontres bihebdomadaires avec chaque délinquant. Dans un autre bureau, les cas des délinquants difficiles sont confiés aux agents de libération conditionnelle les plus expérimentés. Dans certains bureaux, il existe une unité spécialisée pour les délinquants sexuels. Depuis longtemps, on a recours, pour ces délinquants, à des pratiques de gestion qui se fondent sur différentes stratégies, dans divers endroits, sans en évaluer l'efficacité.

1.103 Service correctionnel Canada devrait évaluer les stratégies utilisées pour gérer les délinquants qui doivent être surveillés étroitement dans la collectivité, en vue de déterminer et de mettre en oeuvre les méthodes les plus rentables selon diverses circonstances.

Réponse du Service correctionnel : La formule d'attribution de la charge de travail procurera à la direction l'information nécessaire pour rendre plus uniformes les types de surveillance au sein du Service. En même temps, le Service évaluera les résultats des pratiques de surveillance en ce qui a trait à la réinsertion sociale sécuritaire des délinquants afin de déterminer leur rentabilité relative et de faire des améliorations en conséquence.

Gestion efficace des activités de réinsertion sociale

1.104 Le plus grand défi que doit relever tout organisme public est sans doute de gérer ses activités et ses programmes de façon à atteindre les résultats visés. Le chapitre 11 de notre rapport de 1997, « Vers une gestion axée sur les résultats » a établi un cadre de gestion axée sur les résultats. Nous avons indiqué que la gestion axée sur les résultats exigeait un climat organisationnel favorable (leadership, facteurs incitatifs, capacité d'apprendre et de partager ses expériences), une entente sur les résultats visés (conséquences visées, indicateurs de rendement et

Tel que promis, le Service correctionnel a commencé à appliquer un nouvel instrument de reclassement.

attentes) ainsi que la capacité de mesurer les résultats et d'en faire rapport. Nous avons noté que le passage de la gestion fondée sur les intrants à la gestion axée sur les résultats prend du temps, habituellement quatre à cinq ans.

1.105 Dans notre chapitre 30 de 1996, nous avons constaté que la gestion des activités de réinsertion sociale présentait, à l'échelle du Service, des faiblesses persistantes. Nous avons conclu qu'il était nécessaire d'adopter des normes de travail communément acceptées dans toutes les régions, d'instaurer des procédures d'assurance de la qualité et d'obtenir l'information nécessaire sur le rendement en ce qui concerne les résultats de ses activités. Nous avons remarqué que le Service éprouvait de la difficulté à mettre en application certains changements fondamentaux, à organiser de façon uniforme les activités de réinsertion sociale des détenus dans toutes les régions, et à tirer des leçons de ses réussites ou de ses échecs.

La continuité de l'évaluation du risque que présentent les délinquants s'améliore

1.106 Pour assurer la réinsertion sociale sécuritaire des délinquants, le Service doit appliquer avec constance des outils d'évaluation du risque dignes de confiance, sur le plan scientifique, à chacune des étapes du processus : évaluation initiale, gestion des cas en établissement, rapport à la Commission nationale des libérations conditionnelles et surveillance dans la collectivité. En 1994, nous avons constaté qu'il n'existait pas d'ensemble commun de pratiques et de procédés pour déterminer la situation de risque et de besoins d'un délinquant et en suivre l'évolution. À l'époque, le Service avait déjà commencé à se préoccuper de cette question.

1.107 Un des instruments clés du processus d'évaluation du risque est l'Échelle de classement par niveau de

sécurité qui est utilisée pour fixer le niveau de sécurité de l'établissement où le délinquant doit être placé. Dans certaines circonstances, l'agent des libérations conditionnelles fera appel à son jugement d'expert pour modifier le pointage qu'indique l'échelle et replacer le délinquant à un niveau de sécurité différent.

1.108 Dans le cadre de notre vérification de 1994, nous avons établi que l'Échelle de classement par niveau de sécurité était quantitative et objective; cependant, elle n'a pas été utilisée par toutes les régions. Nous avons recommandé que le Service surveille le taux de dérogation et l'à-propos des décisions en matière de classement de sécurité. Dès 1997, le Service avait validé l'Échelle de classement par niveau de sécurité et rendu son usage obligatoire.

1.109 En réponse aux préoccupations du Comité des comptes publics sur le taux sans cesse élevé de dérogations, le Service correctionnel a ajusté l'Échelle de classement par niveau de sécurité en juin 1998 pour que 34 p. 100 des délinquants soient placés dans des établissements à sécurité minimale (au lieu de 15 p. 100 précédemment). Cela a réduit les dérogations à l'échelle nationale de 25 à 17 p. 100 en moins d'un mois. Nous n'avons trouvé aucune preuve que ce changement ait eu une incidence significative sur le nombre d'évasions entre juin et décembre 1998.

1.110 Une fois qu'un délinquant est placé dans un établissement, une procédure de reclassement de sécurité est utilisée périodiquement pour déterminer si le niveau de sécurité devrait être modifié. Le Commissaire du Service a donné, au Comité des comptes publics, l'assurance qu'à la fin de 1998, le Service pourrait mettre en oeuvre un nouvel instrument de reclassement plus objectif. Depuis le début de 1996, le Service a consacré de nombreuses heures de travail à l'élaboration d'un nouvel instrument d'examen du classement de sécurité plus

quantitatif. Nous pouvons confirmer qu'il a tenu parole et a commencé à appliquer ce nouvel instrument.

1.111 Nous avons également examiné tous les outils d'évaluation du risque utilisés par les agents de libération conditionnelle, sous l'angle de l'intégrité scientifique, de la continuité et du respect de la procédure d'application. Nous avons constaté que le Service correctionnel a testé de manière adéquate la base scientifique des outils d'évaluation du risque, particulièrement la validité de la mesure du risque de récidive que présente le délinquant. Néanmoins, le test visant à établir la fiabilité de ces instruments (démontrer que divers agents de libération conditionnelle utiliseront l'outil de manière uniforme et prévisible) n'est pas aussi rigoureux que prévu. Bien que certains tests de fiabilité typiques soient applicables à ces instruments, on n'y a fait appel que rarement ou jamais. Il serait de bonne pratique pour le Service de tester la fiabilité de ces instruments.

Les contrôles de la qualité ne sont pas appliqués de façon uniforme

1.112 En 1996, nous avons signalé que les mécanismes de contrôle de la qualité des recommandations de mise en liberté laissaient à désirer et que le Service ne disposait pas d'une méthode normalisée de contrôle qualitatif des rapports qu'utilise la Commission nationale des libérations conditionnelles comme fondements de sa prise de décision.

1.113 En prenant ses décisions, la Commission insiste particulièrement sur la qualité de l'analyse de l'agent de libération conditionnelle présentée dans les rapports sur la réinsertion sociale déposés par le Service correctionnel. Le Service reconnaît que la qualité de ces rapports joue un rôle clé dans les décisions de mise en liberté. Le Guide de gestion des cas de l'agent de libération conditionnelle précise que l'analyse est l'étape la plus importante de la rédaction

de ces rapports. Le groupe de travail sur la réinsertion sociale institué par le Service pour donner suite à nos vérifications a fait part de préoccupations du même ordre et précisé que le moment où la Commission fonde sa décision de mise en liberté d'un délinquant est également celui où la qualité du rapport est la plus cruciale.

1.114 Le Guide de gestion des cas décrit les responsabilités liées au contrôle de la qualité des rapports produits tout au long du processus de réinsertion sociale. Les rapports qui sont soumis à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour les audiences de mise en liberté sont préparés par les agents de libération conditionnelle. Ce sont eux qui sont chargés de veiller à ce que ces rapports soient complets, mis en page dans les règles, conformes au calendrier établi et de qualité acceptable. Le groupe de travail sur la réinsertion sociale a précisé que les agents de libération conditionnelle des établissements étaient le premier maillon du processus d'assurance de la qualité.

1.115 Dans le cadre de la présente vérification, nous avons constaté à l'examen des rapports sur les délinquants, déposés devant la Commission, que les contrôles de la qualité n'étaient pas appliqués de façon uniforme. Les gérants d'unité (surveillants responsables d'une équipe d'agents de correction et d'agents de libération conditionnelle) signent ces rapports et, dans certains établissements, le coordonnateur de la gestion des cas partage la responsabilité de leur qualité. Néanmoins, le groupe de travail sur la réinsertion sociale a constaté que les gérants d'unité ne peuvent actuellement jouer leur rôle et garantir la qualité des rapports, soit parce que leur expérience en matière de gestion des cas est insuffisante, soit qu'on ne leur a pas donné suffisamment d'orientation, de formation ou de soutien. Les tâches quotidiennes de gestion de la population carcérale priment généralement. Nous avons observé que le Service faisait parfois appel à des agents

de gestion des cas chevronnés ou à un personnel affecté au contrôle de la qualité pour améliorer la gestion des cas en général et la préparation des rapports en particulier. Dans certains établissements, les gestionnaires chargés de la réinsertion sociale ont également contribué au contrôle de la qualité.

La qualité des rapports sur les délinquants reste une source de préoccupations

1.116 En 1997, le Service a entrepris un examen de la gestion des cas à l'échelle nationale. Dans ce cadre, il a évalué la qualité des documents sur lesquels la Commission nationale des libérations conditionnelles se fonde pour statuer sur la mise en liberté des détenus. Tel que précisé à la pièce 1.12, cet examen a permis d'établir que, sur un échantillon de plus de 3 000 documents prélevés dans toutes les régions, la proportion de documents conformes aux exigences de qualité allait de 48 à 78 p. 100. Le rapport concluait : [traduction] « La surveillance, l'orientation et le contrôle de la qualité semblent inexistantes ou médiocres [...] les niveaux de conformité et de qualité étaient généralement en deçà des attentes. » Un rapport du suivi régional entrepris en juin 1998, que nous avons examiné,

indiquait que la qualité de la gestion des cas était [traduction] « pratiquement stagnante, aux niveaux de 1997 et exige que des mesures de gestion soient prises sur le champ pour améliorer le rendement ».

1.117 Nous avons procédé à notre propre vérification de la qualité des rapports. Nous avons choisi au hasard un échantillon de tous les rapports sur les délinquants envoyés à la Commission nationale des libérations conditionnelles en 1998 pour étayer les décisions sur la mise en liberté. L'examen avait pour objet de déterminer jusqu'à quel point les rapports du Service correctionnel aident les membres de la Commission à prendre des décisions éclairées. Nous avons examiné la clarté, la rigueur et la qualité de l'analyse à l'appui des recommandations sur la mise en liberté des délinquants. Nous avons également tenté d'établir si la qualité des rapports concernant chacun des délinquants correspondait au niveau de risque propre au cas en cause.

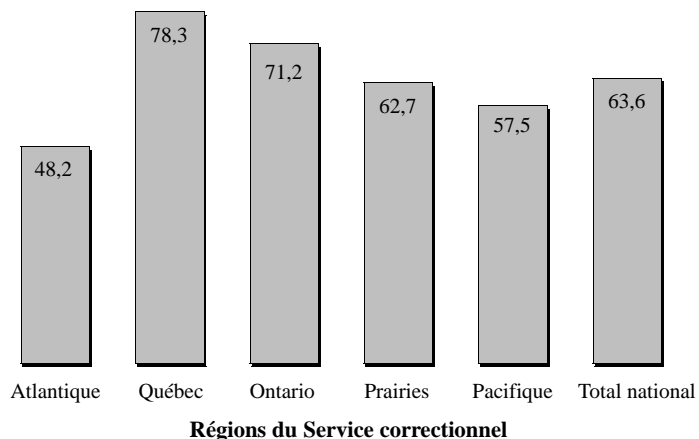
1.118 Lors de la vérification de ces rapports, nous nous sommes penchés sur la question de savoir s'ils permettaient aux membres de la Commission de prendre une décision fondée exclusivement sur l'information qu'ils contenaient (rapports

La qualité des rapports présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles doit encore être améliorée.

Pièce 1.12

Qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles

Exigences de qualité respectées (pourcentage)



Source : Rapport final, Examen national de la gestion des cas (1997) – Service correctionnel Canada

de bonne qualité); s'il y avait certaines lacunes, en matière d'information ou d'analyse, exigeant un examen partiel du dossier du délinquant (rapports adéquats); ou s'ils n'avaient que peu de valeur et si la prise de décision devenait impossible sans examen complet du dossier (rapports médiocres). Nos constatations allaient dans le même sens que celles des examens menés par le Service correctionnel. Dans l'ensemble, nous avons constaté que 43 p. 100 des rapports déposés devant la Commission pour éclairer la prise de décision sur la mise en liberté étaient « bons », 46 p. 100, « adéquats » et onze pour cent, « médiocres ». Parmi les rapports portant sur des délinquants à risque élevé, 16 p. 100 étaient de qualité médiocre.

1.119 Deux préoccupations majeures récurrentes ont été signalées pendant ces examens. La première tenait au nombre de rapports envoyés aux membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui étaient incomplets ou manquaient de clarté. La deuxième tenait à la nécessité pour les agents de libération conditionnelle d'améliorer leur compte rendu d'évaluation du risque et leur analyse des changements qui se sont produits chez le délinquant, et de la probabilité qu'on puisse gérer son cas dans la collectivité.

1.120 Service correctionnel Canada devrait combler les lacunes connues de la qualité de ses rapports à la Commission nationale des libérations conditionnelles et veiller à ce qu'un contrôle de la qualité soit exercé en conformité avec sa politique officielle.

Réponse du Service correctionnel : Le Service continuera de s'efforcer activement de faire en sorte que le personnel, les surveillants et les gestionnaires de tous les niveaux assument la responsabilité du contrôle de la qualité et en rendent compte.

La nature et la quantité de l'information sur le rendement se sont améliorées

1.121 En 1996, nous avons signalé qu'il n'y avait pas assez d'information de qualité satisfaisante sur le rendement dans le domaine des activités de gestion des cas. Nous avons dit que les gestionnaires du Service correctionnel à tous les niveaux (particulièrement au niveau de l'établissement) avaient besoin de systèmes de mesure du rendement pour déterminer jusqu'à quel point leurs activités contribuaient à la réinsertion sociale. Nous avons éprouvé, à ce moment, de la difficulté à trouver des données sur les résultats des activités de réinsertion sociale du Service.

1.122 Le Service dispose maintenant d'une capacité accrue d'acquérir, d'organiser et d'analyser, en temps plus utile, les données relatives au rendement. L'information sur le rendement, que nous avons rassemblée manuellement en 1996 sur des thèmes tels que les échéanciers d'acquisition des documents et le temps moyen requis pour franchir une étape de gestion des cas, est maintenant accessible à la Direction de l'évaluation du rendement, à l'administration centrale, et à partir des systèmes de données régionaux.

1.123 La Direction de l'évaluation du rendement prépare un Cahier des résultats corporatifs dont on doit discuter à chaque réunion du Comité de direction. Ce cahier présente les grandes lignes du rendement à l'échelle nationale ou régionale sur plusieurs points de la mission du Service correctionnel. Il offre des données sur le rendement et une analyse sommaire des principaux aspects de la réinsertion sociale des délinquants (admission des délinquants, mise en liberté, incidents, évasions, dérogations et ajournements). En outre, sur demande, la Direction de la recherche entreprendra une analyse statistique et une analyse de tendances à partir des données sur la réinsertion sécuritaire des délinquants, couvrant des domaines tels que les tendances par

Le Service correctionnel a maintenant renforcé sa capacité de mesurer son rendement.

rapport à la population carcérale, la réinsertion sociale des délinquants qui n'ont pas récidivé ainsi que le potentiel de réinsertion sociale des délinquants.

1.124 Le Service est également en train d'élaborer une trousse d'instruments de réinsertion sociale pour les gestionnaires et les agents de libération conditionnelle locaux afin de permettre la gestion, la planification et la surveillance du rendement des activités de réinsertion sociale sur une base continue. Le premier de ces outils est l'indicateur d'intervention, un instrument qui surveille, dans chaque établissement, l'état d'avancement des documents reçus qui portent sur la réinsertion sociale des délinquants, les évaluations des délinquants, les étapes parcourues dans le processus de gestion des cas pour chaque délinquant et l'état d'avancement des rapports sur les délinquants, comparativement aux normes de temps fixées. Ces outils sont conçus par les superviseurs et les membres du personnel qui s'en serviront un jour. Leur mise en oeuvre est prévue pour le début de 1999.

1.125 Le Service correctionnel utilise également les résultats des examens pour mesurer, à l'échelle locale et régionale, la conformité avec les politiques et les procédures approuvées. En février et en mars 1998, le Service a mis le point final à un examen national des centres d'admission, de la gestion des cas en établissement et de la surveillance communautaire. En plus d'évaluer la conformité avec la réglementation, ces examens ont permis d'étudier les secteurs tels que la qualité et l'actualité des rapports et la qualité de la surveillance communautaire. Ces examens et les examens régionaux subséquents ont permis de cerner certaines lacunes de rendement et certaines exigences en la matière que l'opération Retour à l'essentiel tente de résoudre.

1.126 Le Service a maintenant renforcé sa capacité de mesurer son rendement à

l'échelle nationale, régionale et locale. Il reconnaît qu'il devra continuer à raffiner ses mesures du rendement et à les faire accepter s'il veut améliorer sa gestion et l'axer sur les résultats.

Les leçons apprises sont partagées

1.127 En 1994, et à nouveau en 1996, nous avons observé que le Service correctionnel ne tirait pas profit de ses réussites ni ne partageait ses meilleures pratiques en vue de procéder aux changements qui s'imposent. Récemment toutefois, le Service a fait des efforts concertés pour faire connaître ses meilleures pratiques dans l'ensemble des régions.

1.128 La direction et le personnel qui ont un rôle à jouer dans les activités de réinsertion sociale des délinquants depuis leur admission jusqu'à leur surveillance dans la collectivité, ont utilisé des mécanismes tels que les conférences, les groupes de travail et les publications pour disséminer l'information portant sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il est maintenant de pratique courante qu'une région présente ses meilleures pratiques d'intervention à l'une des deux réunions annuelles de la haute direction. Les réunions et les ateliers, auxquels participent le personnel régional travaillant à la réinsertion sociale et les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, servent à trouver les moyens d'améliorer la qualité des rapports présentés à la Commission.

1.129 Service correctionnel Canada contribue toujours davantage à la promotion de l'apprentissage et au partage des meilleures pratiques avec d'autres pays. Au cours des dernières années, il a participé à un plus grand nombre de conférences internationales, de visites internationales, de séances de formation et d'aide portant sur la réforme correctionnelle, et de projets d'assistance technique dans les pays en développement. Le Service a reçu plusieurs récompenses pour ses recherches

sur les délinquants, ses outils d'évaluation du risque que présentent les délinquants et ses programmes de réadaptation.

Conclusion

1.130 Les constatations de nos vérifications précédentes nous ont amenés à conclure à l'époque qu'il y avait des lacunes systémiques dans la gestion des activités de réinsertion sociale du Service. Nous avons constaté des lacunes dans tous les aspects du processus de réinsertion sociale.

1.131 Depuis lors, Service correctionnel Canada a consenti des efforts concertés pour répondre à nos observations par une vaste gamme d'initiatives. Il a renforcé son organisation à l'administration centrale, laquelle fournit toutes les orientations générales et coordonne les changements du processus de réinsertion sociale. Il a commencé à apporter des améliorations substantielles à son processus d'évaluation initiale et il a augmenté ses efforts pour préparer, en temps utile, les délinquants aux audiences de mise en liberté conditionnelle. L'agrément du programme a eu une incidence positive sur les interventions auprès des détenus. Le Service dispose maintenant de moyens pour répartir la charge de travail dans la collectivité de manière plus efficace.

1.132 En dépit des progrès réalisés dans l'ensemble, certains domaines d'intervention requièrent toujours des améliorations :

- l'acquisition plus rapide des documents officiels requis pour l'évaluation des délinquants;

- une préparation des cas plus rapide pour pouvoir respecter la première date de mise en liberté conditionnelle du délinquant;

- une stratégie opérationnelle claire pour les programmes d'emploi offerts aux délinquants;

- des rapports de meilleure qualité sur la réinsertion sociale des délinquants à l'intention de la Commission nationale des libérations conditionnelles;

- un meilleur respect des normes nationales régissant la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.

1.133 Les efforts visant à mettre en oeuvre un certain nombre de projets de changements d'envergure viennent tout juste de commencer et doivent se poursuivre. Conformément aux recommandations présentées tout au long du présent rapport, des interventions s'imposent pour améliorer les résultats dans ces secteurs essentiels.

1.134 À la fin de nos travaux de vérification de 1996, nous avons exprimé des préoccupations sur l'hétérogénéité des pratiques et des résultats dans les cinq régions auxquelles s'adresse le Service. Nous croyons que le Service va dans la bonne direction. Son plus grand défi est de lancer de nouveaux projets et de les mettre en oeuvre de manière efficace dans toutes les régions. En relevant ce défi, il doit continuer à s'éloigner de la gestion fondée sur les intrants pour se rapprocher de la gestion axée sur les résultats.

Les efforts visant à mettre en oeuvre un certain nombre de projets de changements d'envergure viennent tout juste de commencer et doivent se poursuivre.



À propos de la vérification

Objectifs

La présente vérification avait pour objet :

- de déterminer dans quelle mesure Service correctionnel Canada a donné suite à nos recommandations antérieures;
- d'évaluer dans quelle mesure les changements apportés par le Service à la gestion de la réinsertion sociale des délinquants ont contribué à des améliorations durables.

Étendue

La présente vérification visait à réexaminer les observations et recommandations clés de notre rapport de 1996, au chapitre 30, « La réinsertion sociale des délinquants » et au chapitre 10, « Les programmes de réadaptation des délinquants », et de notre rapport de 1994, au chapitre 18, « La surveillance des délinquants mis en liberté ».

Nous avons axé notre examen sur les principaux aspects de la réinsertion sociale des délinquants, y compris l'évaluation des délinquants et la gestion des cas, les programmes offerts aux délinquants, la surveillance dans la collectivité et la gestion des activités de réinsertion sociale. Nous avons également abordé la continuité de l'évaluation du risque que présentent les délinquants, les contrôles de la qualité, l'information sur le rendement et le partage des leçons tirées de l'expérience.

En réponse à une demande formulée par le Comité des comptes publics, la vérification a également porté sur les travaux de suivi sur l'Échelle de classement par niveau de sécurité utilisée pour déterminer le niveau de sécurité initial du placement des détenus en établissement, et sur l'instrument de reclassement de sécurité qui détermine si le niveau de sécurité du détenu devrait être modifié.

Dans le cadre de la présente vérification, nous n'avons pas examiné le cas des délinquantes ni les questions qui sont propres aux délinquants autochtones.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- le Service dispose de programmes et de politiques établissant un cadre de gestion durable pour la réinsertion sociale des délinquants, tel qu'en font foi :
 - le leadership de la direction et l'attention portée aux questions de réinsertion sociale;
 - les systèmes de mesure du rendement à l'appui des décisions opérationnelles à tous les niveaux (national, régional et de l'établissement);
 - la capacité d'évaluer, de partager et d'appliquer les leçons tirées de l'expérience pour améliorer les pratiques actuelles et futures;
 - un niveau de formation et de perfectionnement du personnel permettant de répondre aux exigences professionnelles du Service;

- le Service s’acquitte avec efficacité des fonctions cruciales qui permettent à un délinquant, pendant son incarcération, de se préparer à réintégrer la collectivité de façon sécuritaire aussitôt que possible; l’exercice de ces fonctions essentielles exige :
 - des pratiques d’évaluation du risque reconnues et conséquentes;
 - la réception, de la part des organismes externes, de renseignements exacts et actuels sur les délinquants;
 - l’évaluation précise et actuelle des facteurs criminogènes du délinquant, de l’appui communautaire et des exigences en matière de programmes;
 - la prestation de programmes de qualité, en temps opportun;
 - des rapports complets, actuels et exacts à déposer devant la Commission nationale des libérations conditionnelles à des fins de décision sur la mise en liberté (profil d’évaluation du risque);
- le Service surveille les délinquants dans la collectivité pour faciliter une réinsertion sécuritaire et durable dans la société. Voici les principales caractéristiques de la surveillance des délinquants dans la collectivité :
 - prolongement des pratiques d’évaluation du risque en établissement;
 - accès à un lit et aux programmes prescrits et pertinents;
 - niveau approprié et uniforme de contacts entre le délinquant et l’agent de libération conditionnelle qui doit l’aider et le surveiller;
 - méthodes uniformes utilisées pour minimiser les révocations de mise en liberté.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directeur principal : Ronald Wolchuk

Directeur : Gerald Rosinski

Claude Brunette

Robert Chen

Sophie Chen

Jane Hinchliff-Milne

William Johnson

Chantal Michaud

Dan Thompson

Pour obtenir de l’information, veuillez communiquer avec M. Ronald Wolchuk.

Annexe

Population carcérale, tendances des admissions et des mises en liberté (de 1993–1994 à 1997–1998)

Population carcérale

Endroit	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Établissement ¹	13 560 59 %	14 274 62 %	14 195 63 %	14 163 63 %	13 449 61 %
Collectivité ²	9 405 41 %	8 688 38 %	8 415 37 %	8 246 37 %	8 744 39 %
Total	22 965	22 962	22 610	22 409	22 193

¹ Les chiffres portant sur les établissements n'incluent pas les délinquants évadés ni les délinquants, sous responsabilité provinciale, logés dans les établissements fédéraux (226 en mars 1998).

² Les chiffres portant sur la collectivité n'incluent pas les délinquants expulsés au moment de leur libération ni les délinquants provinciaux sous surveillance fédérale (787 en mars 1998). Sont compris les délinquants qui sont illégalement en liberté (707 en mars 1998) et les délinquants jouissant d'une libération conditionnelle qui ont été temporairement maintenus en incarcération (667 en mars 1998).

Admissions des délinquants

Type d'admission	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Mandat d'incarcération	5 117	4 783	4 401	4 569	4 501
Révocation* sans infraction	2 174	2 434	2 148	2 346	2 389
Révocation* avec infraction	1 563	1 289	1 151	1 009	980
Total	8 854	8 506	7 700	7 924	7 870

* Libération conditionnelle suspendue et délinquant renvoyé dans un établissement fédéral.

Mises en liberté

Type de mise en liberté	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Semi-liberté	3 288 (40 %)	2 592 (33 %)	2 105 (27 %)	1 761 (22 %)	2 663 (31 %)
Mise en liberté conditionnelle totale ¹	1 282 (16 %)	912 (12 %)	924 (12 %)	839 (11 %)	571 (7 %)
Mise en liberté d'office	3 409 (41 %)	3 887 (50 %)	4 458 (56 %)	4 789 (61 %)	4 877 (57 %)
Expiration du mandat	281 (3 %)	369 (5 %)	419 (5 %)	438 (6 %)	424 (5 %)
Total	8 260	7 760	7 906	7 827	8 535

¹ Ces chiffres n'incluent pas les délinquants qui sont passés de la semi-liberté à la mise en liberté conditionnelle totale. Ils figurent ci-dessous.

1993–1994	1994–1995	1995–1996	1996–1997	1997–1998
1 262	1 147	908	792	1 315

Source : Service correctionnel Canada

Source : Commission nationale des libérations conditionnelles